



Bruxelas, 26.2.2016  
SWD(2016) 90 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Relatório relativo a Portugal 2016**

**que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção  
e a correção de desequilíbrios macroeconómicos**

**O presente documento é um documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia.  
Não constitui uma posição oficial da Comissão nem condiciona qualquer posição dessa  
natureza.**

# ÍNDICE

Resumo	1
1. Contexto: Situação económica e perspetivas	5
2. Desequilíbrios, riscos e problemas de ajustamento	20
2.1. Endividamento excessivo privado e público	20
2.2. Ajustamento do mercado de trabalho	31
2.3. Quadro de avaliação do PDM	45
3. Outros desafios estruturais	48
3.1. Avaliação das reformas estruturais	48
3.2. Políticas sociais	51
3.3. Políticas orçamentais estruturais	54
3.4. Reforma do mercado de produtos	61
3.5. Indústrias de rede e empresas públicas	69
3.6. O papel dos fundos estruturais	73
3.7. Educação, investigação e inovação	76
A. Quadro recapitulativo	81
B. Painel de avaliação do PDM	87
C. Quadros-Tipo	88

## LISTA DE QUADROS

1.1. Principais indicadores económicos, financeiros e sociais	13
2.3.1. Quadro de avaliação do PDM	46
3.4.1. Distância à «fronteira» segundo o ranking <i>Doing Business</i> do Banco Mundial	62
3.4.2. Principais indicadores de desempenho das PME em Portugal e na União Europeia, 2014, em %	66
3.4.3. Alteração percentual no emprego, setor empresarial português total 2008-2012	67
3.4.4. Contribuição das empresas jovens e mais antigas para o crescimento do emprego total líquido em Portugal, 2001-2010	68
3.6.1. Investimento total e PIB (média de 2005-2007 comparada com a média de 2012-2014)	73
B.1. Painel de avaliação do PDM relativo a Portugal	87
C.1. Indicadores do mercado financeiro	88
C.2. Indicadores do mercado de trabalho e indicadores sociais	89
C.3. Indicadores do mercado de trabalho e indicadores sociais (cont.)	90
C.4. Indicadores de política estrutural e do ambiente	91
C.5. Crescimento verde	92

## LISTA DE GRÁFICOS

1.1.	Crescimento do PIB real e respetivas componentes	5
1.2.	Desemprego e mão de obra, 2001-2016	6
1.3.	Saldo de poupança e investimento, 1996-2014	6
1.4.	Decomposição da Posição Líquida de Investimento Internacional de Portugal (PLII)	7
1.5.	Fatores determinantes da evolução percentual da balança corrente	7
1.6.	Componente não cíclica da balança corrente	8
1.7.	Dinamismo e competitividade das exportações (mercadorias) nos 10 maiores setores (2013-2014)	8
1.8.	Produtividade do trabalho em relação à área do euro (AE-19)	9
1.9.	Exportações de produtos de alta tecnologia em percentagem das exportações totais	9
1.10.	Dinamismo e competitividade das exportações (destinos) nos 10 principais destinos (2013-2014)	9
1.11.	Repartição setorial da dívida em 2001-2014	10
1.12.	Contributos para o crescimento potencial em 2004-2020	11
1.13.	Política orçamental, 1996-2014	12
2.1.1.	Repartição da variação homóloga em rácios da dívida/PIB, famílias	21
2.1.2.	Repartição da variação homóloga em rácios da dívida/PIB, empresas não financeiras	21
2.1.3.	Tendências na percentagem de endividamento das ENF portuguesas por dimensão de empresa, 2007-2015	22
2.1.4.	Dívida das ENF de vários setores económicos em percentagem da dívida total das ENF	22
2.1.5.	Taxas de juro para empréstimos a um ano até 1 milhão de EUR, Portugal vs área do euro	23
2.1.6.	Crédito vencido	24
2.1.7.	Ativos externos de bancos portugueses (15 principais contrapartes, por setor, 2015Q2)	25
2.1.8.	Rendibilidade dos fundos próprios de bancos portugueses	25
2.1.9.	Taxa de juro combinada e impacto no crescimento do PIB	29
2.1.10.	Consolidação orçamental	29
2.2.1.	Emprego e desemprego	31
2.2.2.	Taxas de emprego, grupo etário 20-64	32
2.2.3.	Emprego nos setores transacionáveis e não transacionáveis, 2010 = 100	32
2.2.4.	Desemprego, desemprego dos jovens e taxa NEET	33
2.2.5.	Taxa de desemprego: real e prevista com base no crescimento económico	34
2.2.6.	Taxas de ingresso no emprego e de saída do emprego (séries alisadas)	34
2.2.7.	Taxa de desemprego por duração	35
2.2.8.	Emprego por tipo (permanente, temporário, independente), variações homólogas	35
2.2.9.	Emprego temporário e emprego independente	36
2.2.10.	Salários e custos laborais unitários (2010Q1 = 100), total da economia	36
2.2.11.	Componentes do crescimento dos salários	37
2.2.12.	Crescimento dos salários nos setores transacionáveis e não transacionáveis (2010Q1=100)	40
2.2.13.	Número de convenções coletivas celebradas e de trabalhadores abrangidos	41
2.2.14.	A relação entre o desemprego e os postos de trabalho vagos (curva de Beveridge)	42

2.2.15.	Taxa de desemprego por nível de competências	42
2.2.16.	Taxa de emprego por nível de competências	43
2.2.17.	Proporção de trabalhadores altamente qualificados a exercer profissões que não exigem competências especializadas, 2013	43
3.2.1.	Taxa de risco de pobreza ou exclusão social e respetivos componentes	51
3.2.2.	Taxa de risco de pobreza ou exclusão social por grupo etário	52
3.3.1.	Despesas públicas em percentagem das despesas totais com a saúde	55
3.4.1.	Taxas de câmbio efetivas reais em relação ao conjunto da área do euro	61
3.4.2.	Prazos de recuperação e taxa de resolução de ações executivas	64
3.4.3.	Ações executivas entradas e concluídas	64
3.4.4.	Dinâmica dos preços nos mercados de habitação e arrendamento	65
3.4.5.	Produtividade total dos fatores em Portugal	67
3.6.1.	Alteração do investimento total por região, 2000-2011	73
3.6.2.	Afetação de fundos, discriminada pelos objetivos temáticos de Portugal, 2014-2020	74
3.6.3.	PIB de Portugal, com e sem o investimento da política de coesão, 2000-2013	75
3.7.1.	Tendências na intensidade da I&D empresariais e na intensidade da I&D públicos, 2000-2014	78
3.7.2.	Despesas públicas com I&D financiadas por empresas em % do PIB vs intensidade do BERD	80

## LISTA DE CAIXAS

1.1.	Efeitos internos positivos para Portugal	14
1.2.	Desafios de investimento	17
1.3.	Contribuição do orçamento da UE para as reformas estruturais	19
2.1.1.	Empréstimos bancários e a atividade económica numa perspetiva setorial	26
2.2.1.	Evolução recente do salário mínimo	38
3.3.1.	Simulação EUROMOD do impacto da reforma do IRS de 2015.	59

## RESUMO

O presente Relatório analisa a economia portuguesa à luz da Análise Anual do Crescimento da Comissão, publicada em 26 de novembro de 2015, que recomenda três prioridades para a política económica e social da UE em 2016: relançar o investimento, prosseguir as reformas estruturais para modernizar as economias dos Estados-Membros e assegurar políticas orçamentais responsáveis. Além disso, a Comissão publicou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, que lançou o quinto ciclo anual do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM). O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta identificou Portugal como sendo um Estado-Membro cuja situação macroeconómica exigia uma apreciação aprofundada.

**A economia portuguesa manteve uma trajetória de recuperação moderada desde o início do segundo semestre de 2013, num contexto de crescente confiança das empresas e dos consumidores e de melhoria das condições de financiamento.** A recuperação foi inicialmente liderada pelas exportações, mas tornou-se depois mais abrangente com o aumento do consumo privado. A situação do mercado de trabalho tem vindo a melhorar, com o emprego a aumentar e o desemprego a diminuir, mas a absorção do grande número de desempregados de longa duração permanece um desafio. As melhorias recentes do mercado de trabalho resultam em grande parte de uma taxa reduzida de destruição de emprego, enquanto que a taxa de criação de emprego aumentou de forma mais moderada.

**A recuperação moderada deverá prosseguir, ainda que com riscos resultantes de importantes desequilíbrios orçamentais e da volatilidade do mercado financeiro.** Em 2015, a economia prosseguiu a sua trajetória de recuperação gradual mercê de uma forte procura interna, enquanto que a procura externa mais fraca tem vindo a pesar sobre o crescimento. As previsões apontam para uma ligeira aceleração do PIB real em 2016 e 2017, mas a criação de emprego deverá abrandar durante o horizonte de projeção e seguir mais de perto o crescimento do PIB. Ainda assim, a taxa de desemprego deverá baixar gradualmente para um nível inferior a 11 % em 2017. As fracas pressões externas sobre os preços e a persistente estagnação da economia deverão conter a inflação a curto prazo.

**O nível da dívida externa permanece muito elevado.** A elevada dívida externa é a consequência da forte acumulação de dívida nos setores não financeiros, tanto público como privado. O processo de desalavancagem das empresas prosseguiu em 2015, mas o endividamento permanece elevado. Os níveis elevados e crescentes do crédito vencido no setor empresarial estão a pesar nos balanços do setor financeiro e não financeiro e constituem um importante obstáculo ao investimento.

**Durante a crise, os défices orçamentais elevados e a assunção de volumes importantes de passivos das empresas públicas conduziram a um acentuado aumento da dívida pública.** Nos últimos anos, a consolidação orçamental assentou essencialmente em medidas de incremento do lado da receita em detrimento de reduções de despesas permanentes, tendo também beneficiado de uma recuperação cíclica da economia e de condições de financiamento favoráveis. Contudo, na falta de medidas adicionais de consolidação com caráter estrutural, os níveis muito elevados da dívida pública só lentamente irão baixar a curto prazo devido aos consideráveis défices das administrações públicas e ao fraco ritmo de crescimento. Os riscos para a sustentabilidade da dívida pública são agravados pela volatilidade das taxas de juro, as insuficiências na gestão das finanças públicas e elevado peso das despesas públicas.

**O baixo potencial de crescimento está a limitar a capacidade de desalavancagem da economia.** Rigidezes nos mercados do trabalho e dos produtos podem constituir barreiras ao investimento e a emigração está a colocar em risco as potencialidades de crescimento de Portugal a longo prazo. As fragilidades no ambiente empresarial representam um obstáculo significativo ao crescimento e a uma maior eficácia na afetação de recursos. As rigidezes nos mercados de serviços, produtos e fatores, associadas a um sistema judicial ineficaz colocam poderosos obstáculos ao desenvolvimento da atividade económica.

**A evolução dos salários foi moderada e favorável ao reequilíbrio, mas as características do sistema de negociação coletiva limitam a margem de manobra para ajustamentos a nível das empresas.** Em 2014 os salários baixaram em termos nominais e permaneceram estáveis em

2015. Contudo, as disposições vigentes que permitem que as empresas derroguem temporariamente aos acordos coletivos, sob certas condições, revelaram-se ineficazes. Os recentes aumentos do salário mínimo e os que se preveem poderão ter efeitos de compressão da estrutura salarial, induzindo pressões em alta na estrutura salarial geral e, se não forem acompanhados de aumentos de produtividade, poderão afetar as perspectivas de emprego e a competitividade das indústrias de mão de obra intensiva.

**Globalmente, Portugal registou alguns progressos na implementação das recomendações específicas por país de 2015.** No que diz respeito às finanças públicas, registaram-se alguns progressos na aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, na melhoria do cumprimento das obrigações fiscais e no reforço da sustentabilidade a médio e longo prazo do sistema de pensões. A evolução salarial foi moderada e acompanhou a produtividade num horizonte de médio prazo, tendo a negociação coletiva a nível setorial seguido nesta perspetiva. Foram tomadas medidas para melhorar a eficiência dos serviços públicos de emprego e houve progressos para garantir uma cobertura adequada da assistência social. Também houve alguns progressos para reduzir o endividamento excessivo das empresas e permitir o desendividamento do setor privado. Há a registar progressos limitados na melhoria da transparência no que diz respeito às concessões e parcerias público-privadas a nível local e regional.

No tocante aos progressos na consecução das metas nacionais da estratégia Europa 2020, Portugal está no bom caminho para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e cumprir as metas globais em sede de energias renováveis e eficiência energética. São necessários mais esforços em matéria de taxa de emprego, I&D, redução do abandono escolar precoce, conclusão de estudos superiores e redução da pobreza.

Principais conclusões da análise contida no presente relatório e desafios políticos que lhes estão associados:

- **Embora Portugal tenha conseguido uma melhoria da balança corrente e da competitividade externa, a elevada dívida externa líquida ainda constitui um fator de vulnerabilidade.** Rubricas da balança corrente que eram deficitárias são hoje excedentárias. No entanto, o endividamento externo da economia portuguesa permanece elevado. A melhoria da produtividade e da competitividade externa poderão contribuir para acelerar a redução da dívida externa.
- **O elevado endividamento do setor privado continua a constituir uma vulnerabilidade importante da economia portuguesa.** As empresas não financeiras estão a ajustar os seus balanços, mas a um ritmo mais lento do que as famílias. O elevado nível de endividamento das empresas compromete o seu desempenho e o investimento, enquanto o elevado volume de crédito vencido continua a colocar em risco a estabilidade financeira e a dificultar uma afetação produtiva do crédito. A resposta política ao elevado endividamento das empresas tem sido adequada, mas a materialização dos resultados faz-se tardar. Garantir a continuação do processo de gradual desalavancagem no atual contexto de baixas taxas de juro, poderia contribuir para o restabelecimento, no setor privado, de posições financeiras mais equilibradas. Ao mesmo tempo, os elevados níveis de crédito vencido no segmento empresarial estão a pesar nos balanços dos bancos e a condicionar a sua capacidade para apoiar a recuperação com uma oferta de crédito adequada. As *start-ups* e as pequenas e médias empresas continuam a ter um acesso limitado ao financiamento através do mercado de capitais.
- **A dívida das administrações públicas continua muito elevada.** No curto prazo, espera-se que o rácio dívida pública bruta/PIB venha a diminuir de forma moderada, estabilizando-se a médio prazo. Ainda que a dívida pública seja considerada sustentável em cenários plausíveis, o seu comportamento é vulnerável a evoluções económicas adversas. A disciplina orçamental associada a reformas estruturais favoráveis ao crescimento pode constituir um apoio à sustentabilidade orçamental e a uma redução significativa da dívida.
- **A recuperação do mercado de trabalho português prosseguiu em 2014 e 2015, mas a**

**absorção do grande número de desempregados de longa duração permanece um desafio.** O desemprego de longa duração pesa fortemente no crescimento económico e na situação social. A negociação a nível das empresas continua a marcar passo, o que pode comprometer ajustamentos salariais que tenham em conta as diferenças entre empresas. Os aumentos do salário mínimo, ainda que potencialmente indutores de uma redução da pobreza no trabalho, podem também ter efeitos de compressão da estrutura salarial e induzir pressões em alta nos salários a todos os níveis. Se não forem acompanhados de ganhos de produtividade, os aumentos do salário mínimo podem agravar as perspetivas de emprego da mão de obra menos qualificada e provocar uma deterioração da competitividade, além de comprometerem a capacidade das empresas para a desalavancagem.

Outras questões económicas fundamentais analisadas no presente relatório que colocam desafios específicos à economia portuguesa:

- **Os indicadores de pobreza e exclusão social deterioraram-se desde o início da crise.** As famílias com crianças têm sido particularmente atingidas. O risco de pobreza também afeta os indivíduos com emprego, pela combinação de salários baixos com fraca intensidade de trabalho. A taxa de privação material grave permanece elevada, apesar de ter baixado recentemente.
- **O baixo nível médio de qualificações da mão de obra inibe a produtividade e a competitividade.** A fraca cooperação entre as universidades e as empresas continua a constituir um desafio, na medida em que essa cooperação é essencial para a empregabilidade dos diplomados e para a inovação. O desempenho de Portugal em termos de inovação permanece abaixo da média da UE, dificultando a transição para uma economia mais intensiva em conhecimento.
- **As recentes reformas tornaram o sistema de pensões mais sustentável por via da redução do grau de cobertura e do nível das prestações a longo prazo.** Contudo, os pagamentos das pensões não são cobertos na sua totalidade por contribuições para o sistema de pensões. A sua futura adequação dependerá em grande medida de uma maior participação no mercado de trabalho, do prolongamento da vida ativa e de esforços para melhorar as perspetivas demográficas.
- **Portugal envidou esforços para garantir o acesso a cuidados de saúde de qualidade e de uma forma sustentável, mas as projeções a longo prazo apontam para um aumento da despesa nesta área.** O país defronta-se com o duplo desafio da sustentabilidade a longo prazo do setor dos cuidados de saúde e da manutenção do nível de acesso aos cuidados de saúde por via de uma eficiência acrescida. O projetado aumento da despesa pública com cuidados de saúde em percentagem do PIB até 2060 é o mais elevado em toda a UE.
- **Portugal empreendeu uma profunda reforma do seu sistema de tributação das empresas e dos particulares, mas o regime de tributação das empresas continua a favorecer níveis elevados de endividamento e o grau de cumprimento das obrigações fiscais é baixo.** O elevado grau de incerteza atribuído ao sistema fiscal pode pesar na atratividade de Portugal como país de destino do investimento estrangeiro.
- **Apesar dos progressos, as barreiras regulamentares e a reduzida capacidade institucional continuam a dificultar o crescimento e a competitividade das empresas.** As empresas portuguesas são mais pequenas do que as dos outros Estados-Membros, o que pesa na sua produtividade. Obstáculos regulamentares e capacidades institucionais incipientes parecem estar a dificultar o processo de reafetação de recursos para empresas mais produtivas, o que condiciona a dimensão e a produtividade globais das empresas. Subsistem restrições ao acesso a certas profissões altamente regulamentadas. O acesso ao financiamento permanece um grande problema para as PME. O registo dum empresa foi facilitado, mas o processo de licenciamento continua complexo. Acresce que a falta de eficiência do sistema judicial, por exemplo, em relação aos litígios em matéria fiscal e a falta de transparência na

contratação pública prejudicam o dinamismo das empresas e obstam à atratividade ao IDE. A transparência continua a constituir um desafio para as parcerias público-privadas, em especial na esfera local e regional e nos contratos de concessão.

- **Relançar o investimento em Portugal é essencial depois do forte declínio registado durante a crise económica.** O investimento concentrava-se habitualmente em setores não transacionáveis, como a construção. Desde 2009, o investimento em Portugal baixou mais do que a média europeia, essencialmente devido a uma queda do investimento em habitação e equipamentos. O elevado grau endividamento das empresas constitui um grave obstáculo ao investimento. Entre os demais obstáculos ao investimento contam-se a complexidade e a imprevisibilidade dos procedimentos administrativos, assim como a falta de eficiência do sistema judicial, os processos de licenciamento e a carga administrativa ligada ao cumprimento das obrigações fiscais.

# 1. CONTEXTO: SITUAÇÃO ECONÓMICA E PERSPETIVAS

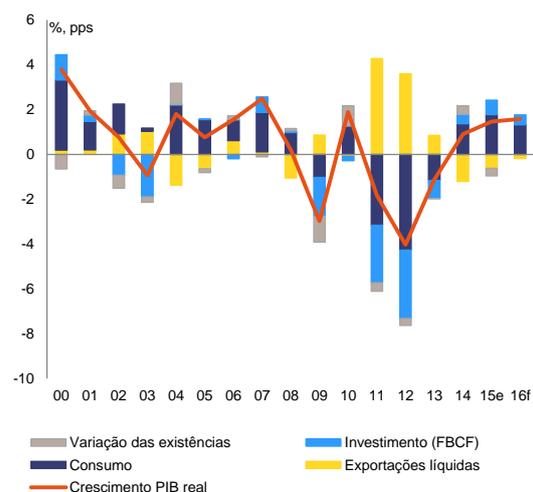
## Motores de crescimento e perspetivas

### Portugal conheceu um fraco crescimento do PIB durante mais de uma década, antes da eclosão da crise económica e financeira de 2009.

O declínio do crescimento do produto potencial ficou a dever-se ao fraco crescimento da produtividade e a fragilidades estruturais profundamente enraizadas, com o aumento dos custos do trabalho a comprometer a competitividade externa. Após uma recessão prolongada, a economia portuguesa começou a recuperar em 2013. A recuperação gradual prosseguiu em 2015, predominantemente associada a fatores cíclicos.

dinamismo que marcou o primeiro semestre levou a uma subida do PIB real de 1,5% em 2015. Para 2016 prevê-se uma ligeira aceleração do crescimento do PIB, para 1,6%, já que o comércio deverá ter um impacto menos negativo, enquanto que se espera um contributo neutro da variação das existências. Os riscos que pesam sobre as perspetivas económicas apontam contudo para um cenário menos animador, estando essencialmente relacionados com a natureza e o ritmo da desalavancagem das famílias e, em especial, das empresas. Acresce que a incerteza política poderá aumentar os prémios de risco e levar os consumidores a adiar despesas e as empresas a protelar investimentos.

Gráfico 1.1: Crescimento do PIB real e respetivas componentes



Fonte: Comissão Europeia

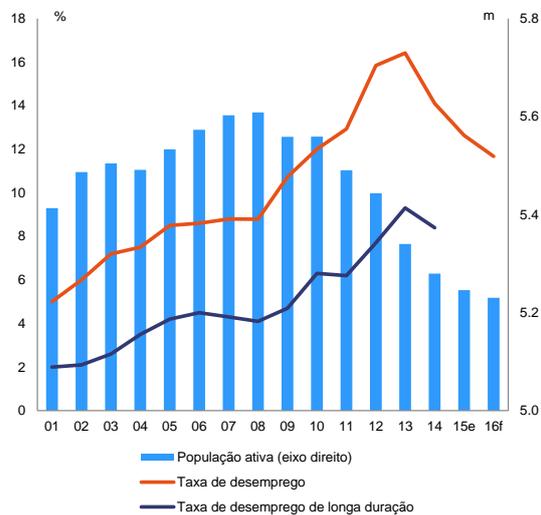
### A atividade económica abrandou no final de 2015.

Os indicadores económicos de curto prazo apontam para uma certa moderação da atividade económica no final de 2015. A falta de confiança das empresas e dos consumidores fizeram recuar a procura interna e abrandaram o ritmo de criação de emprego. A formação bruta de capital fixo sofreu uma quebra no terceiro trimestre de 2015, esperando-se uma estabilização no final de 2015 (Caixa 1.2). Na vertente externa, tanto as exportações como as importações cresceram a ritmos mais baixos do que no primeiro semestre de 2015, refletindo perspetivas menos animadoras para o comércio mundial. Não obstante, o

### A inflação aferida pelos preços no consumidor foi positiva em 2015 e deverá aumentar moderadamente a médio prazo.

Nos anos de crise, a subida dos preços foi contida pela queda da procura interna, a moderação salarial no setor privado e a falta de confiança dos consumidores. Mais recentemente, a recuperação económica impulsionada pela procura interna, as medidas orçamentais com incidência na tributação e o enfraquecimento do euro têm exercido pressão em sentido ascendente sobre os preços. A inflação, medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) atingiu 0,5% em 2015 e deverá aumentar moderadamente para 0,7% em 2016, devido a fracas pressões externas sobre os preços e ao persistente abrandamento da atividade económica.

Gráfico 1.2: Desemprego e mão de obra, 2001-2016



Fonte: Comissão Europeia

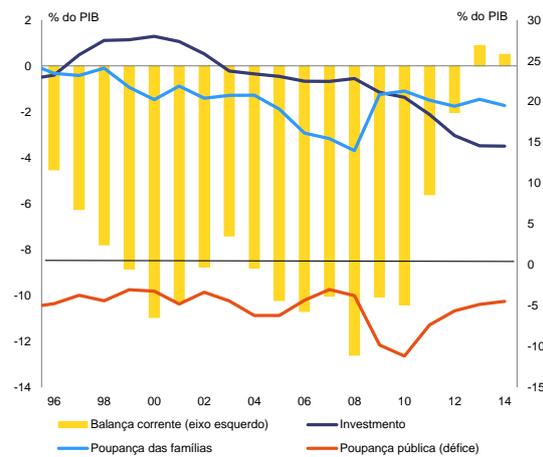
**O mercado de trabalho manteve um desempenho vigoroso em 2015.** Contudo, a criação de emprego abrandou no segundo semestre de 2015, o que se traduziu num aumento de 1,1% para o ano todo. A taxa de desemprego baixou para 12,6 % em 2015, em consequência da melhoria da situação do mercado de trabalho e do decréscimo da população ativa (0,6 % em média), reflexo das tendências demográficas e migratórias. Um ulterior decréscimo da população ativa associado a um crescimento do emprego, que se prevê de 0,8%, deverão fazer descer a taxa de desemprego para 11,7% em 2016 (Gráfico 1.2).

### Ajustamento externo

**Após a sua adesão à União Monetária Europeia, Portugal contraiu empréstimos substanciais junto do resto do mundo.** Esta situação permitiu que despesa nacional superasse a evolução das receitas, o que levou a persistentes e importantes défices da balança corrente e à acumulação de níveis significativos de dívida externa e de crescente endividamento público e privado. Até 2002, a esta deterioração da balança corrente correspondeu um aumento do investimento e um decréscimo da poupança em relação ao PIB. De 2003 a 2009, os défices da balança corrente ficaram sobretudo a dever-se à diminuição do rácio da poupança, enquanto o rácio do investimento se

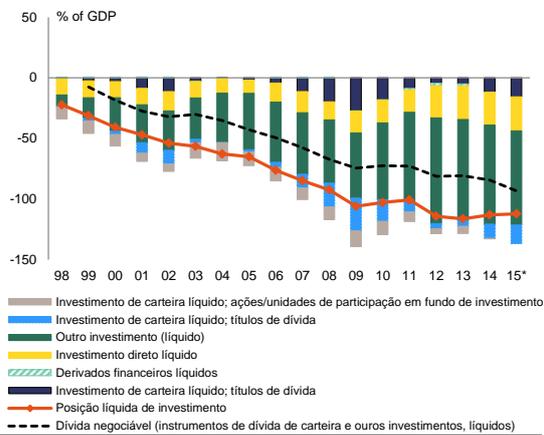
manteve, em geral, estável. Desde 2013, Portugal tem vindo a registar excedentes da balança corrente no contexto de recuperação da poupança privada, da consolidação orçamental e da estabilização do investimento (Graph 1.3).

Gráfico 1.3: Saldo de poupança e investimento, 1996-2014



Fonte: Comissão Europeia

**A posição líquida de investimento internacional de Portugal (PLII) continua a ser muito negativa e orientada para o financiamento da dívida, não obstante o importante ajustamento da balança corrente desde 2010.** Os progressos que Portugal fez até à data para reduzir a sua considerável dívida externa são limitados. A PLII negativa melhorou de apenas 2 pontos percentuais para 113,3 % do PIB em 2014, após o pico de 2013, o que reflete uma posição líquida de financiamento externo (Gráfico 1.4), que continuou positiva em 2014, devido à desalavancagem em curso das famílias e das sociedades não financeiras e à redução do défice das administrações públicas. No entanto, Portugal continua a registar uma das PLII mais negativas em toda a UE e a distância que o separa do limiar do painel de avaliação do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta (35 % do PIB), continua a ser substancial.

Gráfico 1.4: **Decomposição da Posição Líquida de Investimento Internacional de Portugal (PLII)**

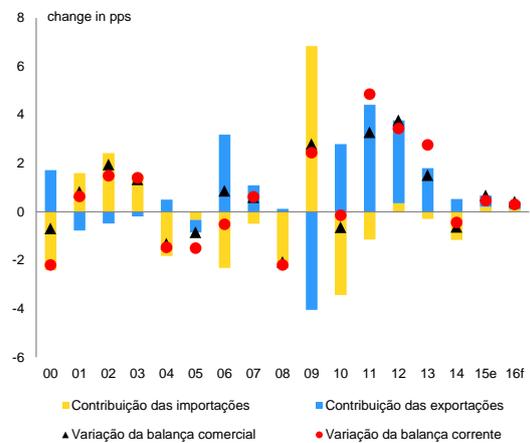
\* estimativas efetuadas a partir de dados trimestrais  
**Fonte:** Comissão Europeia

**A melhoria da posição externa, atualmente muito negativa, implica uma balança corrente fortemente excedentária no tempo.** Portugal teria de conseguir nos próximos 10 anos excedentes da balança corrente de cerca de 1,8 % do PIB ao ano, para reduzir para metade até 2024 a PLII negativa. Excedentes da balança corrente da ordem dos 0,8 % do PIB ao ano reduziriam a PLII para 65 % do PIB em 2024.

**As exportações contribuíram significativamente para o ajustamento externo.** Os ganhos de competitividade resultantes de ajustamentos dos preços relativos e de melhorias da qualidade dos produtos criaram condições para que as exportações contribuíssem mais para o equilíbrio das contas com o exterior, em especial entre 2010 e 2013. Durante esse período, as exportações representaram em média mais de 3 pontos percentuais e a balança comercial 2 pontos percentuais do ajustamento da conta corrente (Gráfico 1.5). Mais recentemente, o excedente comercial estabilizou devido ao forte crescimento das importações em resposta ao maior dinamismo da procura interna. Em consequência, o excedente da balança corrente deverá manter-se à roda de 1 % do PIB em 2016.

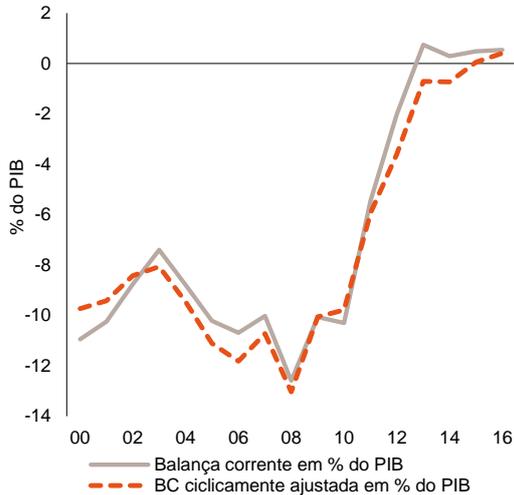
**Os fatores cíclicos continuam a desempenhar um papel limitado no ajustamento da balança corrente entre 2014 e 2016.** Não obstante a

compressão da procura interna durante a recessão, os fatores cíclicos desempenharam um papel limitado no ajustamento da balança corrente. (Gráfico 1.6). As tendências mais recentes na evolução da balança corrente indicam que as melhorias que se esperam em termos de excedentes em 2015-2016 estão essencialmente ligadas ao impacto favorável da queda dos preços do petróleo.

Gráfico 1.5: **Fatores determinantes da evolução percentual da balança corrente**

**Fonte:** Comissão Europeia

Gráfico 1.6: Componente não cíclica da balança corrente

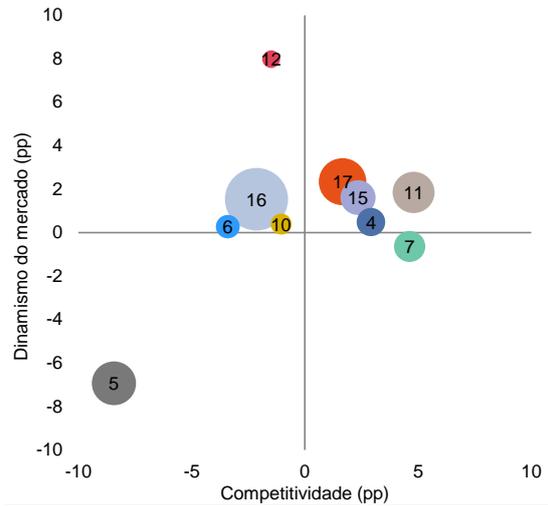


Fonte: Comissão Europeia

### Dinâmica de competitividade

A parte das exportações no PIB permanece relativamente baixa. Embora haja a registar melhorias nos últimos anos, as exportações representavam ainda apenas 40 % do PIB em 2015, o que é baixo em comparação com outras economias pequenas e abertas da área do euro. Uma repartição setorial das exportações indica que Portugal perdeu recentemente partes de mercado em metade dos seus dez maiores setores de exportação, que, no total, representam mais de 80 por cento do total das exportações (Gráfico 1.7). Esta situação sugere que os progressos realizados em 2010-2012, quando Portugal ganhou partes de mercado seguindo padrões de especialização idênticos, estagnaram.

Gráfico 1.7: Dinamismo e competitividade das exportações (mercadorias) nos 10 maiores setores (2013-2014)



(1) A dimensão do círculo ilustra a parte do setor no total das exportações. O dinamismo do mercado é dado pela diferença entre as taxas de crescimento anualizadas do mercado mundial de exportações por mercado e o total das exportações mundiais. A competitividade é dada pela diferença entre as taxas de crescimento anualizadas das exportações de Portugal por mercado e as exportações mundiais por mercado.

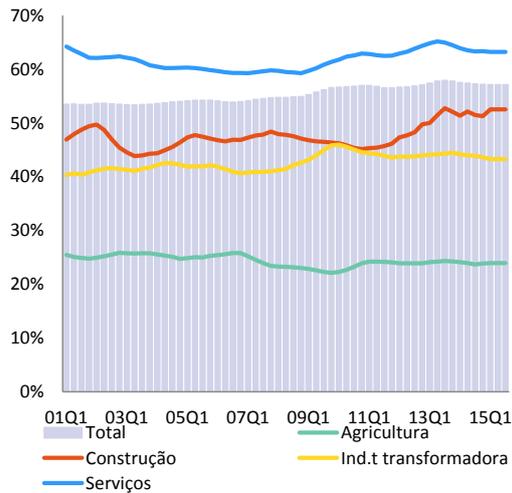
(2) Os números referem-se aos setores: 4. Alimentos preparados, bebidas e tabaco; 5. Produtos minerais; 6. Produtos químicos; 7. Plásticos; 10. Papel; 11. Produtos têxteis; 12. Calçado, chapéus; 15. Metais comuns; 16. Máquinas; 17. Veículos

Fonte: Comissão Europeia

**Portugal acusa um persistente hiato de produtividade em relação aos outros países da área do euro.** Em 2013-2014, a produtividade do trabalho em Portugal ficou pelos 60% dos níveis da área do euro, ainda que haja consideráveis variações consoante os setores (Gráfico 1.8). Este hiato persistente em relação à média dos países da área do euro fica em parte a dever-se a diferenças nos níveis da despesa em I&D e inovação. Ambos são ainda relativamente baixos, facto patente na baixa percentagem das exportações de produtos de alta tecnologia (Gráfico 1.9). O baixo nível médio de qualificações da mão de obra portuguesa, incluindo os quadros de gestão das empresas, está a entrar a travar a atividade de investimento e inovação (secção 3.7). No entanto, Portugal manteve vantagens comparativas nos produtos de mão de obra intensiva e de baixo/médio valor acrescentado, como a transformação de bebidas, os produtos minerais, a indústria do papel e da

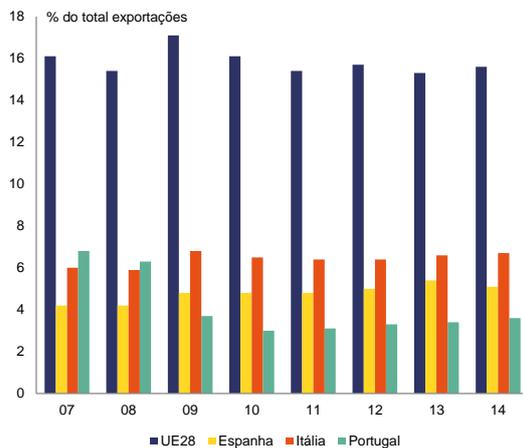
madeira. A melhoria do ambiente empresarial poderia induzir significativos ganhos de produtividade e competitividade (Caixa 1.2)

Gráfico 1.8: Produtividade do trabalho em relação à área do euro (AE-19)



Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 1.9: Exportações de produtos de alta tecnologia em percentagem das exportações totais

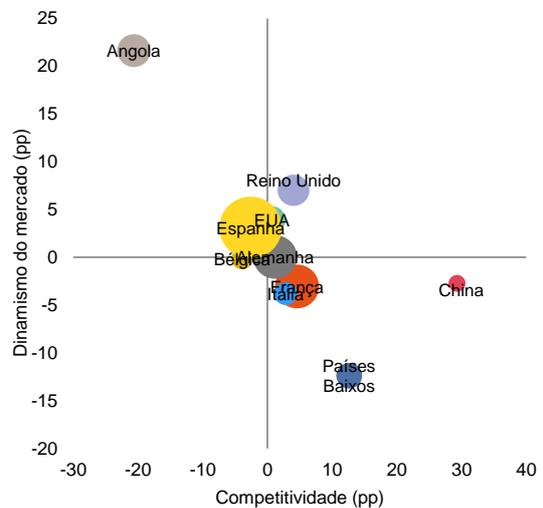


Fonte: Comissão Europeia

**Uma afetação de recursos mais eficiente dará um impulso adicional à produtividade.** No início dos anos de 2000, os setores não transacionáveis tinham um peso relativamente elevado e estável no valor acrescentado bruto. Contudo, os setores transacionáveis, expostos à concorrência

internacional, têm maior propensão para inovar e reestruturar os respetivos processos produtivos. A transferência da produção para os setores transacionáveis, para além de ajudar o processo de reequilíbrio externo, serve igualmente para estimular a produtividade total dos fatores e, em última análise, contribui para um crescimento económico mais robusto (Caixa 1.2 e secção 3.7).

Gráfico 1.10: Dinamismo e competitividade das exportações (destinos) nos 10 principais destinos (2013-2014)



(1) A dimensão dos círculos ilustra a quota-parte de cada destino no total das exportações de Portugal no final do período. O dinamismo do mercado é dado pela diferença entre as taxas de crescimento anualizadas do mercado mundial de exportações por mercado e o total das exportações mundiais. A competitividade é a diferença entre as taxas de crescimento anualizadas das exportações de Portugal e as exportações mundiais por mercado.

Fonte: Comissão Europeia

**O desempenho das exportações de Portugal no que diz respeito aos seus principais destinos no período de 2013-2014 revelou um quadro contrastado.** Perderam-se quotas de mercado em Angola, enquanto se registavam ganhos importantes na China e nos Países Baixos (Gráfico 1.10). Angola continua a colocar em risco o desempenho das exportações portuguesas, com a baixa dos preços do petróleo a comprometer as perspetivas económicas do país. O comércio é uma das principais fontes de aflusos positivos para Portugal, dados os laços comerciais relativamente fortes que unem o país às outras economias da UE.

As perspetivas económicas pouco animadoras em mercados emergentes relevantes, como o Brasil, a China e Angola, podem ter repercussões nas exportações portuguesas, embora em menor medida do que uma recessão nos principais parceiros comerciais de Portugal na UE, como a Espanha, a França, a Alemanha e o Reino Unido (Caixa 1.1).

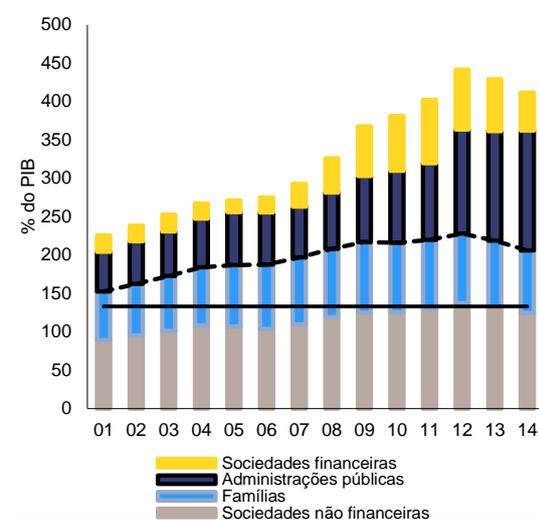
**A perda do dinamismo na melhoria atual da balança corrente põe em perigo o processo de ajustamento externo.** Esta situação poderia ser corrigida com a afetação de recursos adicionais para os setores transacionáveis com maior produtividade. Do lado da procura, o dinamismo do consumo interno e a elevada componente importada das exportações portuguesas estão a dificultar o ajustamento externo. Segundo a base de dados da OCDE, a componente importada representava 39% das exportações portuguesas entre 2005 e 2009 e 46% nos produtos transformados. A forte componente importada nas exportações reflete a integração bem sucedida de Portugal nas cadeias de valor em razão de uma quota relativamente importante das indústrias de base (por exemplo, refinação do petróleo) na estrutura das exportações. No entanto, os investimentos no reforço das capacidades de exportação, com utilização de mais bens produzidos internamente, contribuiria para acelerar o processo de reequilíbrio externo e abriria perspetivas de crescimento mais sustentável a médio prazo.

### Endividamento excessivo

**A dívida bruta total de Portugal atingiu cerca de 370 % do PIB em 2012 e o processo de desalavancagem está em curso.** O endividamento das empresas manteve-se na casa dos 108% do PIB e em finais de 2014 representava mais de metade do total do endividamento privado. O elevado nível da dívida das empresas pesa nos respetivos balanços e entrava os novos investimentos, obstando assim ao crescimento económico. Desde 2012, tanto as empresas como as famílias conheceram um importante processo de desalavancagem. Assim, o endividamento das empresas baixou 11 pontos percentuais e os das famílias registou uma contração de 9 pontos percentuais, para 81% do PIB (Gráfico 1.11). Não

obstante, o endividamento do setor privado (186% do PIB) é ainda dos mais elevados na UE, o que coloca sérios riscos para a recuperação económica. A falta de IDE e a predominância de empréstimos bancários e fluxos de carteira internacionais constituem vulnerabilidades acrescidas para a economia portuguesa, uma vez que o crédito bancário é geralmente mais volátil e menos favorável ao crescimento do que o IDE.<sup>(1)</sup>

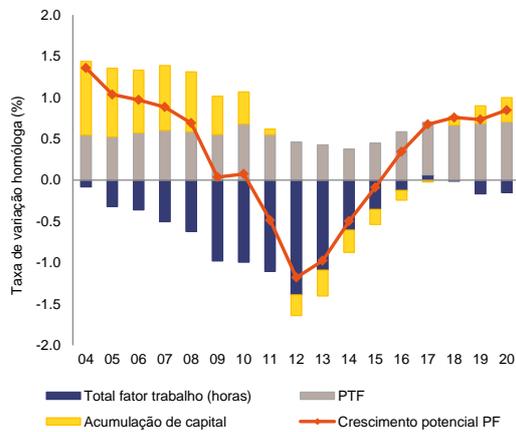
Gráfico 1.11: Repartição setorial da dívida em 2001-2014



Fonte: Comissão Europeia

<sup>(1)</sup> Tong, H. and S. Weil (2009), 'The Composition Matters: Capital Inflows and Liquidity Crunch During a Global Economic Crisis', IMF Working Paper 09/164.

Gráfico 1.12: Contributos para o crescimento potencial em 2004-2020



Fonte: Comissão Europeia

**Não se prevê que o crescimento potencial volte às taxas de crescimento observadas no início da década de 2000.** Os principais obstáculos a uma nova aceleração do produto potencial residem na insuficiência dos investimentos devido à persistência de pressões de desalavancagem, na situação demográfica desfavorável, na elevada taxa de desemprego e na falta de progresso tecnológico (Gráfico 1.12). Uma vez que se espera uma melhoria da conjuntura económica e um aumento do investimento, a acumulação de capital poderá eventualmente induzir um aumento do potencial de crescimento. No tocante à mão de obra, as perspetivas afiguram-se menos otimistas. É provável que os fatores demográficos venham a pesar mais no crescimento potencial a partir de 2018. A médio prazo, espera-se uma ligeira melhoria do fraco desempenho da economia portuguesa em termos de produtividade total dos fatores (PTF). Contudo, o baixo nível de qualificação da mão de obra, ainda que haja melhorias, e o nível inadequado de inovação complicam as perspetivas de aumento da produtividade.

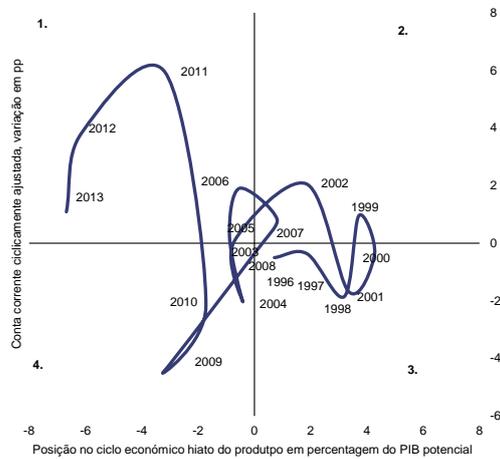
### Finanças públicas

**As finanças públicas beneficiaram da recuperação económica em 2015.** Tendo atingido 7,2 % do PIB em 2014 (3,4 % do PIB se excluídas as operações pontuais), estima-se que o défice global das administrações públicas deverá ter

baixado para 4,2% do PIB (3,0 % do PIB se excluídas as operações pontuais) em 2015, devido à melhoria das perspetivas macroeconómicas. A intensificação da cobrança dos impostos, em linha com as metas orçamentais, e a diminuição da despesa ligada a prestações de desemprego contam-se entre os principais fatores que contribuíram para a redução do défice global. No entanto, algumas derrapagens noutras rubricas da despesa, em especial as outras despesas de capital, as remunerações e o consumo intermédio, bem como uma diminuição das receitas não fiscais impediram uma melhoria do saldo global. De acordo com as previsões do inverno dos serviços da Comissão e tendo em conta o Projeto de Plano Orçamental apresentado em 22 de janeiro de 2016, o défice global deverá atingir 3,4% do PIB em 2016, já que as novas medidas que visam a melhoria do saldo só em parte irão compensar as medidas expansionistas que têm como efeito o agravamento do mesmo. Dados os prazos a que estão vinculadas, as previsões do inverno ainda não têm em conta as medidas adicionais que visam a melhoria do saldo de cerca de 0,5% do PIB que o Governo português anunciou em 5 de fevereiro. Não obstante, as perspetivas orçamentais para 2016 enfermam de riscos de deterioração devido às incertezas que pesam sobre as perspetivas macroeconómicas, a possíveis derrapagens na despesa e aos riscos de não haver acordo político sobre ulteriores medidas de consolidação para 2016.

**O esforço de consolidação orçamental até 2014 foi substituído por um relaxamento pró-cíclico da política orçamental em 2015.** Assim, estima-se que o saldo estrutural se tenha deteriorado em 0,5 % do PIB em 2015. Com base nas previsões do inverno dos serviços da Comissão, o saldo estrutural deverá agravar-se em cerca de 1,0 % do PIB em 2016. Por conseguinte, considera-se que a atual estratégia orçamental é menos sustentável do que a prevalecente no final do Programa de Ajustamento Macroeconómico.

Gráfico 1.13: Política orçamental, 1996-2014



(1) Quadrante 1. Contenção orçamental pró-cíclica (consolidação); 2. Contenção orçamental anti-cíclica (consolidação); 3. Flexibilização orçamental pró-cíclica; 4. Flexibilização orçamental anti-cíclica;

**Fonte:** Comissão Europeia

**A dívida pública atingiu 130 % do PIB no final de 2014 e prevê-se que só muito ligeiramente diminua em 2016.** A flexibilização pró-cíclica da política orçamental, em especial durante os primeiros anos da década de 2000, contribuiu para a acumulação de dívida pública (Gráfico 1.13). Depois do pico de 130,2 % do PIB no final de 2014, prevê-se que o rácio dívida bruta/PIB baixe ligeiramente para 129,1 % do PIB até ao final de 2015 e para 128,5 % do PIB em 2016. A diminuição do rácio da dívida pública em 2015 foi mais lenta do que previsto devido ao adiamento da venda do Novo Banco, ao impacto da resolução do Banif e outras correções estatísticas. Prevê-se que o rácio diminua apenas ligeiramente para 128,5 % em 2016, em resultado de um aumento previsto de depósitos do Tesouro. No entanto, espera-se uma queda mais pronunciada para 127,2 % em 2017, em linha com as previsões de recuperação económica e de excedente orçamental primário.

Quadro 1.1: Principais indicadores económicos, financeiros e sociais

	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Previsão		
									2015	2016	2017
PIB real (variação homóloga)	1.1	0.2	-3.0	1.9	-1.8	-4.0	-1.1	0.9	1.5	1.6	1.8
Consumo privado (variação homóloga)	1.5	1.4	-2.3	2.4	-3.6	-5.5	-1.2	2.2	2.6	1.9	1.8
Consumo público (variação homóloga)	1.5	0.4	2.6	-1.3	-3.8	-3.3	-2.0	-0.5	0.3	0.4	0.4
Formação bruta de capital fixo (variação homóloga)	-1.0	0.4	-7.6	-0.9	-12.5	-16.6	-5.1	2.8	4.3	3.0	4.7
Exportações de bens e serviços (variação homóloga)	5.6	-0.3	-10.2	9.5	7.0	3.4	7.0	3.9	4.9	4.3	5.3
Importações de bens e serviços (variação homóloga)	4.5	2.5	-9.9	7.8	-5.8	-6.3	4.7	7.2	6.5	4.9	6.0
Hiato do produto	-0.7	0.4	-2.6	-0.8	-2.2	-5.0	-5.2	-3.8	-2.3	-1.1	0.0
Crescimento potencial (variação homóloga)	1.2	0.7	0.0	0.1	-0.5	-1.2	-1.0	-0.5	-0.1	0.3	0.7
Contributo para o crescimento do PIB:											
Procura interna (variação homóloga)	1.1	1.1	-2.8	1.1	-5.7	-7.3	-2.0	1.8	2.4	1.8	2.0
Existências (variação homóloga)	0.1	0.1	-1.2	0.9	-0.4	-0.3	0.0	0.4	-0.3	0.0	0.0
Exportações líquidas (variação homóloga)	0.0	-1.1	0.9	-0.1	4.3	3.6	0.9	-1.2	-0.6	-0.2	-0.2
Contributo para o crescimento do PIB potencial:											
Fator trabalho (horas) (variação homóloga)	-0.2	-0.6	-1.0	-1.0	-1.1	-1.4	-1.1	-0.6	-0.4	-0.1	0.1
Acumulação de capital (variação homóloga)	0.8	0.7	0.5	0.4	0.1	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	-0.1	0.0
Produtividade total dos fatores (variação homóloga)	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.6	0.6
Saldo da balança corrente (% do PIB), balança de pagamentos	-9.2	-12.1	-10.4	-10.1	-6.0	-2.0	1.4	0.5	.	.	.
Saldo da balança comercial (% do PIB), balança de pagamentos	-7.9	-9.4	-6.7	-7.1	-3.7	0.1	1.8	1.3	.	.	.
Termos de troca de bens e serviços (variação homóloga)	-0.1	-2.3	4.8	-1.3	-2.0	0.5	1.7	1.5	3.2	1.6	0.8
Saldo da balança de capital (% do PIB)	1.5	1.2	1.2	1.4	1.5	2.1	1.6	1.5	.	.	.
Posição líquida de investimento internacional (% do PIB)	-73.4	-95.1	-107.9	-104.3	-100.7	-114.2	-116.3	-113.0	.	.	.
Dívida externa líquida negociável (% do PIB)1	-43.1*	-67.2*	-74.6*	-72.6*	-72.9	-81.3	-80.8	-84.3	.	.	.
Dívida externa bruta negociável (% do PIB)1	169.7	193.8	215.3	215.3	205.7	218.1	206.0	213.7	.	.	.
Resultados das exportações face aos países avançados (variação % ao longo de 5 anos)	4.8	-1.1	-0.3	0.7	-0.2	-6.7	1.3	1.82	.	.	.
Quota dos mercados de exportação, bens e serviços (variação homóloga)	-0.5	-4.1	0.1	-9.1	0.8	-4.7	6.7	2.3	.	.	.
Fluxos líquidos de IDE (% do PIB)	0.0	-0.9	-0.8	-5.1	2.5	-8.4	-1.4	-1.4	.	.	.
Taxa de poupança das famílias (poupança líquida em percentagem, do rendimento líquido disponível)	1.4	-1.1	2.7	1.3	-0.9	-0.5	-0.2	-2.3	.	.	.
Fluxo de crédito para o setor privado (% do PIB)	12.8	15.9	5.3	5.3	-0.9	-2.8	-3.6	-8.7	.	.	.
Dívida do setor privado, consolidada (% do PIB)	172.2	196.2	204.1	201.5	204.2	209.6	201.4	189.6	.	.	.
dívida das famílias, consolidada (% do PIB)	79.6	89.0	92.1	90.7	90.5	90.7	86.0	81.5	.	.	.
dívida das empresas não financeiras, consolidada (% do PIB)	92.5	107.2	112.0	110.8	113.7	118.9	115.4	108.1	.	.	.
Capacidade (+) ou necessidade líquida (-) de financiamento das empresas (% do PIB)	-4.8	-9.3	-3.6	-1.2	0.7	2.7	3.5	6.1	4.6	3.6	3.9
Excedente operacional bruto das empresas (% do PIB)	19.7	20.4	20.8	20.8	21.0	21.2	21.3	21.3	21.5	21.6	22.0
Capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento das famílias (% do PIB)	1.7	1.6	4.4	3.4	2.6	2.9	3.6	2.8	1.8	2.2	2.0
Índice de preços da habitação deflacionado (variação homóloga)	-1.8	1.0	0.9	-1.0	-6.5	-8.7	-2.7	3.6	.	.	.
Investimento residencial (% do PIB)	5.8	4.7	4.1	3.6	3.3	2.9	2.5	2.3	.	.	.
Deflacionador do PIB (variação homóloga)	3.1	1.7	1.1	0.6	-0.3	-0.4	2.3	1.0	1.7	1.5	1.3
Índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) (variação homóloga)	2.7	2.7	-0.9	1.4	3.6	2.8	0.4	-0.2	0.5	0.7	1.1
Remuneração nominal por trabalhador (variação homóloga)	3.3	2.6	2.4	2.1	-1.8	-3.1	3.6	-1.4	0.1	1.6	1.4
Produtividade do trabalho (real, por trabalhador, variação homóloga)	1.5	-0.2	-0.3	3.4	0.1	0.1	1.8	-0.5	.	.	.
Custo unitário do trabalho (CUT, conjunto da economia, variação homóloga)	1.8	2.8	2.7	-1.2	-2.0	-3.2	1.8	-0.9	-0.3	0.8	0.3
Custo unitário real do trabalho (variação homóloga)	-1.3	1.0	1.6	-1.9	-1.7	-2.8	-0.5	-1.8	-1.9	-0.7	-1.0
Taxa de câmbio efetiva real (CUT, variação homóloga)	1.0	0.5	0.0	-2.5	-2.1	-5.8	2.6	-1.3	-3.7	0.0	.
Taxa de câmbio efetiva real (IHPC, variação homóloga)	1.4	0.6	-0.6	-3.1	0.7	-1.6	0.3	-0.5	-2.6	0.9	-0.8
Carga fiscal sobre o trabalho, indivíduo com salário médio (%)	22.4	22.8	22.6	22.9	24.5	22.8	27.2	27.3	.	.	.
Carga fiscal sobre o trabalho, indivíduo com 50% do salário médio (%)	14.0*	14.1	13.8	13.9	14.2	11.0	11.0	11.0	.	.	.
Total do passivo do setor financeiro, não consolidado (variação homóloga)	9.8	3.0	6.7	6.3	-8.4	-3.9	-4.1	0.8	.	.	.
Rácio Tier 1 (%2)	.	6.2	7.5	7.9	8.1	11.0	11.7	11.0	.	.	.
Rendibilidade do capital próprio (%3)	.	1.2	4.2	6.3	-5.4	-5.0	-11.9	-21.8	.	.	.
Crédito vencido, valor bruto (% do total dos instrumentos de dívida e do total de empréstimos e adiantamentos) (4)	.	1.6	2.5	3.7	5.3	7.0	7.8	12.7	.	.	.
Taxa de desemprego	8.4	8.8	10.7	12.0	12.9	15.8	16.4	14.1	12.6	11.7	10.8
Desemprego de longa duração (% da população ativa)	3.8	4.1	4.7	6.3	6.2	7.7	9.3	8.4	.	.	.
Desemprego juvenil (% da população ativa no mesmo grupo etário)	20.3	21.6	25.3	28.2	30.2	38.0	38.1	34.7	32.0	.	.
Taxa de atividade (15-64 anos)	73.2	73.9	73.4	73.7	73.6	73.4	73.0	73.2	.	.	.
Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (% do total da população)	25.9	26.0	24.9	25.3	24.4	25.3	27.5	27.5	.	.	.
Pessoas em agregados familiares com muito baixa intensidade de trabalho (% do total da população com menos de 60 anos)	6.7	6.3	7.0	8.6	8.3	10.1	12.2	12.2	.	.	.
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-4.8	-3.8	-9.8	-11.2	-7.4	-5.7	-4.8	-7.2	-4.2	-3.4	-3.5
Rácio impostos/PIB (%)	34.3	34.9	33.4	33.7	35.5	34.5	37.2	36.9	37.1	36.3	35.9
Saldo orçamental estrutural (% do PIB)	.	.	.	-8.0	-6.2	-3.0	-2.5	-1.4	-1.9	-2.9	-3.5
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)	65.1	71.7	83.6	96.2	111.4	126.2	129.0	130.2	129.1	128.5	127.2

(1) Somatório de carteira de instrumento de dívida, outros investimentos e ativos de reserva

(2,3) Grupos bancários e bancos nacionais.

(4) Grupos bancários e bancos nacionais, filiais e sucursais sob controlo estrangeiro (UE e países terceiros).

(\*) Indica BPM5 e/ou SEC95

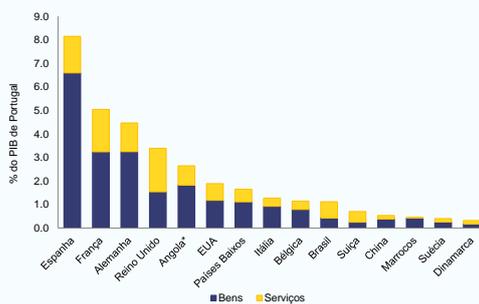
Fonte: Comissão Europeia, previsões do inverno de 2016; BCE

### Caixa 1.1: Efeitos internos positivos para Portugal

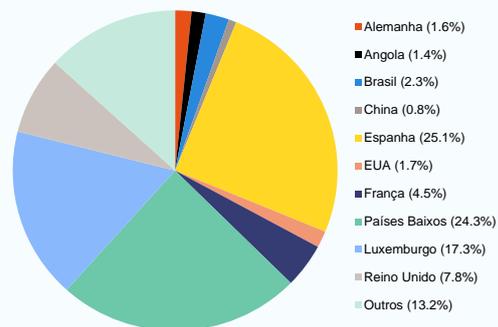
O comércio, o investimento direto estrangeiro (IDE) e as variações resultantes da valorização das obrigações soberanas europeias constituem a principal fonte de potenciais efeitos positivos (*spill-overs*) para Portugal<sup>1</sup>. O país tem fortes laços comerciais com as outras economias da UE e de países terceiros, designadamente Angola e os Estados Unidos. As fracas perspetivas económicas para os mercados emergentes já surtiram efeitos negativos para Portugal, patentes designadamente na queda das exportações para Angola. Contudo, o impacto traduzir-se-á essencialmente em efeitos indiretos. Além disso, Portugal está muito dependente de aflusos de IDE da UE. O abrandamento que se verifica nos mercados emergentes pode ter efeitos negativos nas economias dos principais parceiros comerciais de Portugal na UE e resultar numa baixa das exportações de Portugal para esses países e na diminuição dos fluxos de IDE desses países para Portugal.

Em 2013, as exportações para Espanha, França, Alemanha e Reino Unido representaram mais de 20% do PIB (Gráfico 1) e cerca de 50% do total das exportações. Em contrapartida, o comércio extra-UE representou apenas 30% do total das exportações e mais de 10% do PIB. Angola, o Brasil e a China constituem os mercados emergentes mais relevantes para Portugal em termos de comércio e de IDE. Assim, o fraco desempenho económico destes países pode ter repercussões no crescimento económico da Portugal.

**Gráfico 1. Exportações por destino, 2013**



**Gráfico 2. Fluxos de IDE por origem geográfica, Q3-2015**



\*Nota: Os dados disponíveis relativos a exportações de serviços para Angola referem-se a 2012. Fonte: Banco de Portugal.

Fonte: Comissão Europeia, ONU

<sup>1</sup> Os *spill-overs* são o resultado dos choques numa economia que se transmitem a outra economia Repercutem-se através de diferentes canais, como o comércio, a confiança ou as exposições financeiras. Cf. Comissão Europeia (2014), *Cross-border spillovers in the euro area*, *Quarterly report on the euro area*, Volume 13, N.º 4

(Continua na página seguinte)

Caixa (continuação)

O grosso dos afluxos de IDE para Portugal tiveram origem na UE, enquanto que a exposição ao IDE dos mercados emergentes não é significativa. O afluxo de IDE representou 58,4% do PIB em 2013, o que corresponde a 9 pontos percentuais acima da média da UE28. O IDE de Espanha, Países Baixos e Luxemburgo<sup>1</sup> representou 38% do PIB de Portugal e quase 67% do volume total de IDE no terceiro trimestre de 2015 (Gráfico 2). Os afluxos de IDE em percentagem do investimento total atingiram um pico de 26% em 2011 e 2012<sup>2</sup>. Alguns mercados emergentes (Angola, Brasil e China) contavam-se entre as 5 principais fontes do afluxo de IDE em 2014. Contudo, a recessão económica nos mercados emergentes levou a nova contração do IDE em 2015, enquanto a quota-parte dos outros países europeus nos afluxos de IDE voltou a subir.

O canal financeiro representa outra forma de repercussão dos *spill-overs*. Os ativos externos portugueses são essencialmente detidos por residentes no Reino Unido, Países Baixos e Espanha. No primeiro semestre de 2015, o setor bancário português estava particularmente exposto à Polónia e à Espanha, com disponibilidades no valor de 8% e 6% do PIB português respetivamente. No mesmo período, a exposição do setor bancário dos outros países da UE em relação à economia portuguesa só era significativa para a Espanha. Nos outros casos o impacto era moderado, abaixo de 1% do PIB da contraparte.

---

<sup>1</sup> Os dados relativos aos Países Baixos e ao Luxemburgo podem estar distorcidos pelo facto de muitas empresas internacionais terem as respetivas sedes nesses países.

<sup>2</sup> Fonte: Base de dados UNCTAD. O investimento total é medido pela formação bruta de capital fixo nas contas nacionais.

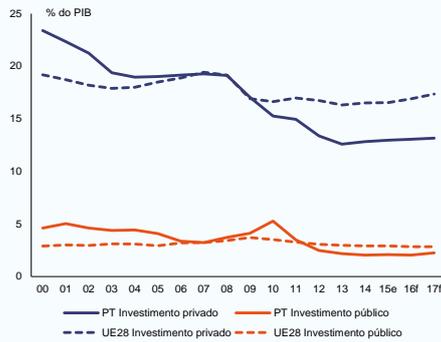


**Caixa 1.2: Desafios de investimento**

**Perspetiva macroeconómica**

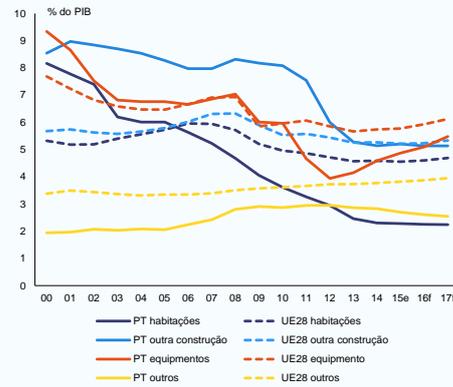
A atividade de investimento em Portugal está a recuperar progressivamente, mas seria necessário um crescimento mais forte do investimento total para aproximar o país da média da UE. O investimento em percentagem do PIB esteve acima da média da UE no período pré-crise (2000-2007) tanto para o investimento público como para o privado (Gráfico 1). Desde então, o investimento total em percentagem do PIB perdeu quase 8 pontos percentuais até 2014, essencialmente devido à queda do investimento privado. O investimento recuperou significativamente no primeiro semestre de 2015, esperando-se um crescimento de [4%] para todo o ano. A médio prazo, o investimento privado deverá recuperar de novo, já que se esperam menos incertezas nos mercados mundiais e menos necessidades de desalavancagem. Além disso, os fundos estruturais da UE podem ajudar a estabilizar o rácio do investimento público/PIB nos próximos anos (secção 3.6). Não obstante, o défice de investimento em relação à média da UE permanecerá ainda significativo durante alguns anos.

**Gráfico 1. Investimento privado e investimento público em % do PIB, 2000-2017, Portugal e média da UE**



Fonte: Comissão Europeia

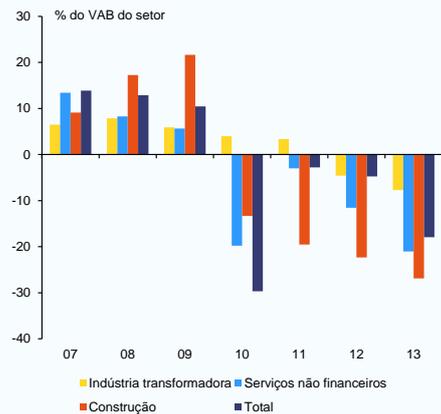
**Gráfico 2. Investimento por componentes em % do PIB, 2000-2017, Portugal e média da UE**



Fonte: Comissão Europeia

No início dos anos de 2000, o investimento em Portugal concentrava-se em setores não transacionáveis como a construção e excedia em muito a média da UE (Gráfico 2). Até 2012, o investimento em Portugal baixou mais do que a média europeia, essencialmente devido a uma queda do investimento em habitação e equipamentos. Desde então, a componente «equipamentos» tem sido o principal motor da recuperação do investimento, que se estima tenha aumentado de [11%] em 2015. O investimento na construção (habitação e outros) acompanhou o crescimento do PIB em 2013-2015 (Gráfico 2).

**Gráfico 3. Investimento por setor**



O elevado endividamento das empresas constitui um grave obstáculo ao investimento e ao crescimento do produto potencial. As empresas não financeiras portuguesas contam-se entre as mais endividadas na área do euro. O processo de desalavancagem está a avançar, facto que se repercute no investimento. Os setores não transacionáveis como a construção e o imobiliário registaram o mais fraco desempenho desde 2010. Em contrapartida, a indústria transformadora apresentou um melhor desempenho, ainda que o setor tenha registado taxas de investimento negativas em 2012 e 2013 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Nota 1: O investimento é medido pela variação anual dos ativos corpóreos em % do VAB por setor.

Nota 2: A queda substancial do investimento no setor do gás e eletricidade em 2010 (não consta do gráfico) explica em parte a queda do investimento total nesse ano.

Fonte: Comissão Europeia, Base de Dados BACH

(Continua na página seguinte)

Caixa (continuação)

### **Barreiras estruturais ao investimento**

Apesar dos recentes progressos, persistem barreiras ao investimento em áreas estratégicas.<sup>1</sup>

**As condições de financiamento para as pequenas e as médias empresas continuam difíceis (secção 2.1).** A implementação da estratégia de desalavancagem das empresas está bem avançada, com a revitalização das ferramentas PER e SIREVE em fevereiro de 2016 e as alterações ao tratamento fiscal do financiamento das dívidas que entrou em vigor em 2013. Contudo, os pagamentos das operações comerciais pelo setor público continuam marcados por fortes atrasos, o que compromete as perspetivas de financiamento das empresas, sobretudo das PME.

**Pouca margem para ajustamentos salariais ao nível das empresas e baixos níveis médios de qualificações da mão de obra afetam negativamente o investimento (secção 2.2).** Nos últimos anos foram introduzidas reformas dos mecanismos de fixação dos salários, com o objetivo de promover a negociação à escala da empresa e evitar a recondução automática de convenções coletivas caducadas. Contudo, a negociação a nível das empresas continua a marcar passo, dificultada também por fatores estruturais, como a pequena dimensão das empresas. Em 2014 foram reintroduzidas condições mais flexíveis para a extensão dos acordos setoriais, o que contribuiu para manter a centralização na fixação dos salários. O quadro adotado em 2014 que permitia às empresas suspender temporariamente acordos setoriais não se revelou eficaz. Acresce que a elevada quota de trabalhadores pouco qualificados no conjunto da mão de obra compromete a produtividade e a especialização em setor de maior valor acrescentado.

**A complexidade e a imprevisibilidade dos procedimentos administrativos constituem um problema para as empresas (secção 3.4).** O ambiente empresarial melhorou nos últimos anos. A partir de 2014, foram tomadas medidas para reduzir a burocracia, legislar melhor e reduzir os obstáculos à concorrência no setor dos serviços. Subsistem contudo entraves na esfera local, já que a maior parte das melhorias realizadas incidiram exclusivamente na administração central, fortes condicionalismos regulamentares aos prestadores de serviços e restrições de acesso a certas profissões regulamentadas. A falta de estabilidade e de previsibilidade do quadro normativo constitui um problema para o lançamento de negócios. Portugal conheceu uma profunda remodelação da sua legislação fiscal que comportou uma transição para uma estrutura fiscal mais favorável ao crescimento. Contudo, as reformas dos Tribunais Administrativos e Fiscais estão a evoluir mais lentamente do que outras reformas judiciais e o número de horas que as médias empresas passam a preparar documentação e a pagar impostos ainda é elevado.

**Condições favoráveis à investigação e ao desenvolvimento podem ajudar a aumentar o investimento em I&D (secção 3.4).** Portugal fez progressos significativos na criação de capacidades de I&D, com um aumento significativo do número de pessoas com habilitações de ensino superior e de diplomados em ciências e engenharia. Contudo, o país marca passo na cooperação entre os meios científicos e as empresas e na comercialização de conhecimento e os incentivos para reforçar a cooperação entre instituições públicas de investigação e o setor empresarial são ainda poucos e fragmentados.

**Subsistem obstáculos à concorrência e dificuldades para investir nas indústrias de redes (secção 3.5).** No setor dos transportes, Portugal avançou na modernização do seu quadro regulamentar, melhorou a concorrência e a viabilidade económica dos portos, dos transportes urbanos e ferroviários. Contudo, no setor portuário subsistem importantes atrasos e obstáculos à entrada de novos operadores devido à falta de um enquadramento geral das concessões. No setor da energia, Portugal tomou medidas para reduzir o défice tarifário, com três pacotes de reformas lançados entre 2012 e 2014. No entanto, receia-se que os aumentos do défice tarifário possa criar obstáculos ao investimento no setor energético.

<sup>1</sup> *Challenges to Member States' Investment Environments*, SWD(2015) 400 final ([http://ec.europa.eu/europe2020/challenges-to-member-states-investment-environments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/challenges-to-member-states-investment-environments/index_en.htm)).

*Caixa 1.3: Contribuição do orçamento da UE para a mudança estrutural*

Portugal é um importante beneficiário dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), sendo elegível para financiamentos até 25,8 mil milhões de euros para o período de programação 2014-2020. Estes valores equivalem a 2,0% do PIB (numa base anual) e a 79,3% do investimento público esperado nas áreas de intervenção dos fundos europeus.

Há assinalar várias reformas sob a forma de condicionalidades *ex ante* nas áreas de intervenção dos fundos para garantir investimentos bem sucedidos (por exemplo, na investigação e na inovação e na competitividade das PME). Contudo, estão ainda por concluir até finais de 2016 planos de ação em sete áreas temáticas, incluindo áreas estratégicas como os transportes, a eficiência energética e o setor da água. A realização destes planos está a ser acompanhada de perto. Se não forem cumpridas as condicionalidades *ex ante* até finais de 2016, a Comissão poderá suspender os pagamentos intermédios aos eixos prioritários do programa que estiver em causa.

Até 2014, Portugal esteve abrangido pelo programa de assistência, tendo sido destinatário de recomendações específicas por país pela primeira vez em 2015. Nesta perspetiva, os fundos europeus contribuirão para os objetivos da estratégia Europa 2020 e incidirão sobre quatro áreas estratégicas (competitividade e internacionalização, sustentabilidade e eficiência na utilização dos recursos, inclusão social, emprego e capital humano) em duas dimensões transversais (reforma da administração pública e promoção de uma intervenção integrada na esfera territorial). Portugal também beneficia de 160 milhões de euros ao abrigo da Iniciativa para o Emprego dos Jovens (completados por igual montante proveniente do Fundo Social Europeu) para apoiar os jovens a encontrar o seu caminho no mercado de trabalho, a participarem em programas de estágio ou a prosseguir os seus estudos.

Os financiamentos do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), do programa Horizon 2020, do Mecanismo Interligar a Europa e de outros fundos da UE geridos diretamente completam o apoio dos FEEI. No seguimento da primeira ronda de convites à apresentação de projetos ao abrigo do Mecanismo Interligar a Europa, Portugal assinou acordos de 151 milhões de euros para projetos na área dos transportes. Mais informações sobre a utilização dos FEEI em <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PT>.

## 2. DESEQUILÍBRIOS, RISCOS E PROBLEMAS DE AJUSTAMENTO

A presente secção inclui a apreciação aprofundada prevista no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM) <sup>(2)</sup> e centra-se nos riscos e nas vulnerabilidades detetadas no Relatório sobre o Mecanismo de Alerta 2016. Analisam-se os motivos subjacentes ao elevado nível de dívida pública, à evolução da dívida das famílias e das empresas e ao processo de desalavancagem que lhe está associado, bem como a sustentabilidade da posição de Portugal em termos de dívida externa. Além disso, discute-se o papel do sector financeiro de ajuda ao processo de desalavancagem e, mais globalmente, de apoio à recuperação, assim como a capacidade de ajustamento do mercado de trabalho em favor de um modelo de crescimento mais equilibrado. A secção conclui-se com o quadro de avaliação do PDM, que sintetiza as principais conclusões.

### 2.1. ENDIVIDAMENTO EXCESSIVO PRIVADO E PÚBLICO

#### Dinâmica de desendividamento no setor privado

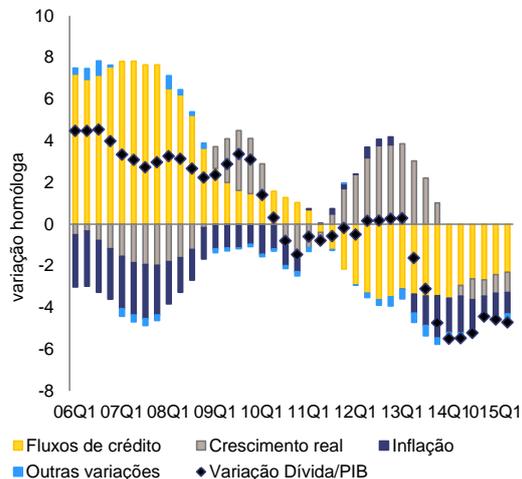
**O elevado endividamento do setor privado, em especial do setor empresarial não financeiro, continua a constituir uma vulnerabilidade importante da economia portuguesa.** A salvaguarda da estabilidade financeira em Portugal pressupõe esforços de desalavancagem por parte das famílias e das empresas, bem como a manutenção da sua capacidade líquida de financiamento. No período recente, tanto as empresas como as famílias beneficiaram das redução das taxas de juro, o que gerou uma margem para uma maior crescimento do consumo e do investimento privados. Contudo, este facto não impediu um aumento da percentagem de crédito vencido de cerca de um ponto percentual no decurso de um ano, que, em junho de 2015, correspondia a 13,8% da totalidade do crédito em dívida. É essencial assegurar a prossecução do processo de gradual desalavancagem no atual contexto de baixas taxas de juro, indispensável para o restabelecimento, no setor privado, de posições financeiras mais equilibradas. Para tal, é importante que os recursos disponíveis para a concessão de crédito sejam afetados a mutuários com maior qualidade creditícia, em detrimento de mutuários sem viabilidade económica. Na avaliação de novos créditos às famílias e às empresas, os bancos devem adotar critérios prudentes, privilegiando a capacidade de o mutuário gerar rendimento futuro, em particular em cenários de subida das taxas de juro, o que contribuirá para uma posição financeira mais equilibrada.

#### **O balanço do setor das famílias regista melhorias, ainda que continue a ser pressionado pelo elevado endividamento.**

Foram envidados esforços significativos para reduzir os desequilíbrios do setor privado, durante e após o programa de ajustamento económico. Em particular, assistiu-se a uma diminuição do endividamento do setor das famílias, uma vez que, desde 2009, a sua dívida foi reduzida em cerca de 10 pontos percentuais do PIB, passando para menos de 85% do PIB no terceiro trimestre de 2015. A desalavancagem dos balanços das famílias acelerou-se em finais de 2013 (Gráfico 2.1.1), facto que ficou a dever-se essencialmente ao crescimento nominal positivo e à contração do crédito às famílias desde o início de 2011. Espera-se que esta tendência se mantenha em 2016, mas a um ritmo mais lento, acompanhando a projetada recuperação gradual do crédito às famílias. Além disso, a taxa de poupança dos particulares diminuiu drasticamente, passando de quase 6% em 2014 para 4% no terceiro trimestre de 2015, já que as despesas de consumo privado ultrapassaram o rendimento disponível. Por outro lado, segundo o Banco de Portugal, o rácio de crédito vencido mantinha-se estável nos 4,4%, tendo mesmo diminuído no segmento dos empréstimos para consumo, passando dos 17% em finais de 2014 para 15,9% em junho de 2015.

<sup>(2)</sup> Nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011.

Gráfico 2.1.1: Repartição da variação homóloga em rácios da dívida/PIB, famílias



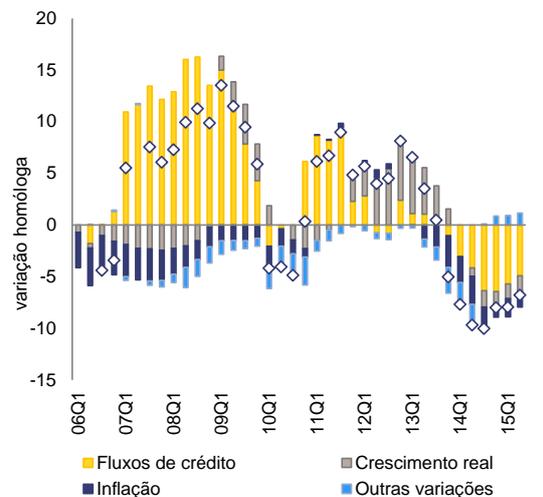
Fonte: Comissão Europeia

**As empresas não financeiras estão a ajustar os seus balanços, mas a um ritmo moderado.** O muito elevado nível de endividamento das empresas não financeiras, tanto em relação aos níveis históricos como em relação a outras economias da área do euro, continua a constituir uma importante vulnerabilidade da economia portuguesa. Existem muitas publicações que confirmam o impacto da liquidez, da estrutura financeira e das dificuldades financeiras no desempenho das empresas. Estudos empíricos, muitos deles baseados na experiência de anteriores crises económicas e financeiras, sugerem que níveis de dívida das empresas acima de 90 % do PIB<sup>(3)</sup> podem atuar como um importante travão ao crescimento económico, uma vez que empresas endividadas são menos propensas a investirem ou a contratarem pessoal. Segundo o Banco de Portugal, em outubro de 2015, a dívida das empresas privadas portuguesas cifrava-se em 146% of GDP (numa base não consolidada), cerca de 20 pontos percentuais abaixo do pico de 167,4% atingido em 2012, mas ainda mais de 20 pontos percentuais acima da média da área do euro. Esta desalavancagem ficou a dever-se à conjugação de dois fatores: aumentos do produto nominal («desalavancagem passiva» através do efeito denominador) e a «desalavancagem ativa» decorrente do crescimento negativo do crédito

(3) Cecchetti, S. G., M. S Mohanty e F. Zampolli, *The real effects of debt*, BIS Working Papers No 352.

(Gráfico 2.1.2). Em 2016, esperam-se novas reduções do rácio de endividamento das empresas, que poderão ser motivadas predominantemente pelo crescimento do produto e, em menor grau, pela tendência animadora, se bem que ainda negativa, da evolução do crédito.

Gráfico 2.1.2: Repartição da variação homóloga em rácios da dívida/PIB, empresas não financeiras

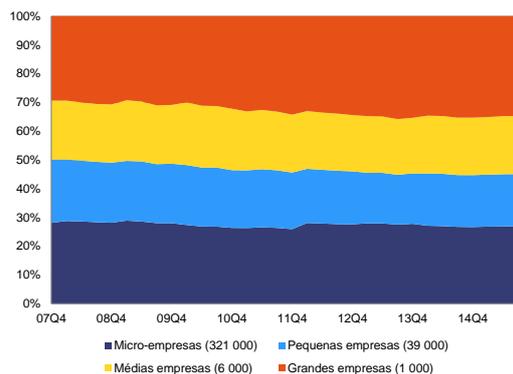


Fonte: Comissão Europeia

**O cenário de endividamento e o esforço de desalavancagem variam em função da dimensão da empresa e do setor económico.** Desde finais de 2007, o endividamento por dimensão de empresa em percentagem do endividamento total aumentou mais de 6 pontos percentuais no caso das grandes empresas, passando de 29,4% para 36% do total (Gráfico 2.1.3) A avaliação do endividamento relativamente ao nível de atividade económica agregada não permite distinguir grandes diferenças entre setores (Gráfico 2.1.4). A dívida total das empresas não financeiras privadas diminuiu, em termos homólogos, cerca de 2% no terceiro trimestre de 2015. O esforço de desalavancagem mais acentuado registou-se no segmento económico dos transportes e armazenamento, com uma redução da dívida deste setor em quase 6% em termos homólogos. Por outro lado, setores fortemente endividados, como é o caso do imobiliário e da construção, diminuíram a dívida apenas 2,4%. Refletindo a mudança do fluxo de crédito para os setores transacionáveis, o crédito ao setor da indústria transformadora e às

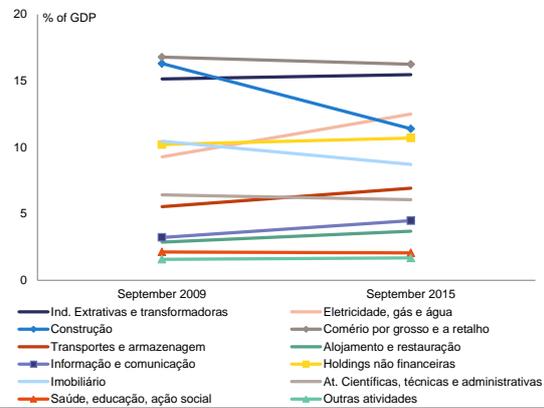
empresas de exportação registou uma expansão de 2,3 %. Além disso, o rácio dívida/capital próprio das ENF pouco variou desde 2014, mantendo-se nos 2,3, ao passo que para as PME de maior dimensão aumentou de 1,9 para 2,1. Não obstante, a rentabilidade operacional das PME aumentou para 7,7% (de 6,6% registados em junho de 2014). Observa-se também uma tendência clara para o alargamento dos prazos de reembolso da dívida e a redução das taxas de juro - o custo médio da dívida das PME diminuiu cerca de 30 pontos de base num ano, passando para 3,6% em junho de 2015. Registaram-se ainda avanços nos débitos e créditos médios, medidos por dias de vendas - 77 dias de vendas em meados de 2015 comparativamente a 80 dias no ano anterior.

Gráfico 2.1.3: Tendências na percentagem de endividamento das ENF portuguesas por dimensão de empresa, 2007-2015



Fonte: Banco de Portugal.

Gráfico 2.1.4: Dívida das ENF de vários setores económicos em percentagem da dívida total das ENF



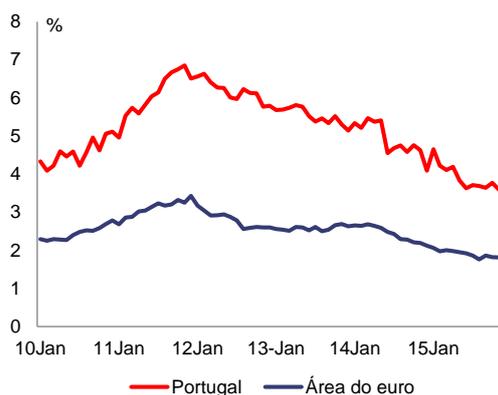
Fonte: Banco de Portugal.

**A resposta política ao elevado endividamento das empresas tem sido adequada, mas a materialização dos resultados faz-se tardar.** A maioria das ENF portuguesas padece de uma insuficiência crónica de capital. No final de 2014, uma em cada três empresas apresentava um capital social negativo. 42% das ENF privadas registavam lucros negativos, enquanto a dívida em risco<sup>(4)</sup> representava 25% do passivo dessas empresas. Foram empreendidas ações, a diversos níveis, para dar resposta às múltiplas facetas e desafios levantados pela complexa questão do elevado endividamento das empresas. Espera-se que a reestruturação das empresas que, embora endividadas, são consideradas viáveis prossiga a um ritmo acelerado. Há dois anos, foi acrescentado ao Código da Insolvência o mecanismo de reestruturação da dívida, inspirado nas disposições do «Capítulo 11» dos EUA, para permitir um processo acelerado de reestruturação antes de se iniciar um processo de insolvência. Uma das suas características é que permite aos tribunais aplicarem acordos extrajudiciais entre o devedor e uma maioria de credores. Para as micro e as

<sup>(4)</sup> De acordo com o Banco de Portugal, «dívida em risco ou «crédito em risco» corresponde ao conjunto dos seguintes elementos: a) Valor total em dívida do crédito com prestações de capital ou juros vencidos por um período igual ou superior a 90 dias; b) Valor total em dívida dos créditos reestruturados, não abrangidos na alínea anterior, com pagamentos de capital ou juros vencidos por um período igual ou superior a 90 dias; c) Valor total do crédito com prestações de capital ou juros vencidos há pelo menos 90 dias, mas sobre o qual existam evidências que justifiquem a sua classificação como crédito em risco, designadamente a falência ou liquidação do devedor.

pequenas empresas, previu-se um mecanismo extrajudicial específico (SIREVE) que veio introduzir uma mediação mais rápida, através de uma nova agência pública de mediação dotada de plataformas eletrónicas, com vista a reduzir as formalidades administrativas e as garantias exigidas às empresas e credores durante a fase de negociação. O SIREVE e o PER (processo especial de revitalização) foram aperfeiçoados. O Governo adotou também o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), introduzindo um mecanismo de alerta precoce que visa facilitar a deteção atempada de dificuldades financeiras. Além disso, está em vigor um novo procedimento extrajudicial pré-executivo que permite ao credor conhecer antecipadamente os bens penhoráveis do devedor e, nessa base, decidir se instaura ou não uma ação executiva. Todas estas iniciativas têm tido um efeito positivo na redução das dificuldades financeiras e do endividamento no setor empresarial. Foram disponibilizados, às empresas altamente endividadas, instrumentos de reestruturação da dívida, tendo sido criados igualmente incentivos à capitalização. Pese embora avanços significativos na redução do elevado endividamento das empresas, há que não menosprezar o difícil caminho ainda a percorrer.

Gráfico 2.1.5: Taxas de juro para empréstimos a um ano até 1 milhão de EUR, Portugal vs área do euro



Fonte: BCE

**As PME continuam a estar, em grande medida, dependentes do financiamento bancário, e o nível relativamente elevado das taxas de juro continua a condicionar a capacidade de financiamento das PME portuguesas.** O crédito bancário constitui a principal fonte de financiamento externo das empresas na maioria

dos Estados-Membros, incluindo Portugal, onde o seu peso nos balanços financeiros das empresas ronda os 40%. Os títulos de dívida têm um papel mais importante no financiamento das empresas do que na grande parte dos países da UE, com as obrigações a corresponderem a aproximadamente 8% dos balanços das empresas. No entanto, as ações cotadas enquanto fonte de financiamento das empresas em Portugal representam apenas cerca de 8% dos balanços. Para as PME, são poucas as alternativas aos empréstimos bancários uma vez que não podem facilmente aceder aos mercados de capitais. Apesar da melhoria geral das condições de financiamento bancário na UE ao longo do último ano, as taxas de juros para os empréstimos a um ano até 1 milhão de EUR ascendem, em Portugal, a quase 4%, nível este que é muito superior (cerca de 200 pontos de base) à média registada na área do euro (Gráfico 2.1.5).

**As condições de crédito têm vindo a melhorar gradualmente, mas o acesso ao financiamento continua a ser um problema para as PME portuguesas.** Segundo o inquérito do BEI sobre o acesso ao financiamento (SAFE) de outubro de 2015, para as PME participantes, a propensão dos bancos para conceder empréstimos continua a ser uma questão à qual se tem de dar resposta. O número de pedidos de crédito recusados excedeu a média da UE (11% contra 8%), tendo-se registado, relativamente aos pedidos aprovados, um significativo aumento líquido das garantias exigidas e de outros requisitos impostos pelos bancos. De facto, em 2015, 20% das PME portuguesas que participaram no inquérito não puderam obter a totalidade do crédito bancário que pretendiam (21% na UE); 11% viram o seu pedido de financiamento recusado, 8% receberam um empréstimo de valor inferior ao solicitado e 1% reputou de inaceitável a proposta que lhe foi apresentada.

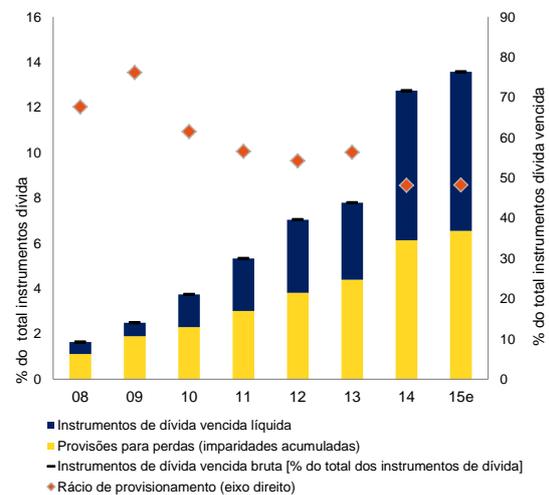
**Ao mesmo tempo, são limitadas as alternativas ao financiamento bancário.** O Governo tomou medidas para melhorar o acesso das PME ao crédito. Várias instituições financeiras portuguesas assinaram acordos para receber fundos provenientes do BEI, com o FEI a investir em fundos de capitais de investimento e capital de risco. Recorrendo aos Fundos Estruturais Europeus e a fundos nacionais, as autoridades portuguesas disponibilizaram também verbas para investir em fundos de capitais de investimento e capital de

risco, bem como um nova linha de financiamento a *business angels*. O Governo está também a rever o regime aplicável ao exercício da atividade de investimento em capital de risco e alargou linhas de crédito existentes (Linha PME Crescimento 2015, Linha de Apoio à Revitalização Empresarial, Linha de Crédito Mezzanine Financing IFD 2015). Apesar destes esforços, as fontes alternativas de financiamento em Portugal, designadamente os fundos de capitais de investimento, o capital de risco, o financiamento coletivo e os *business angels*, continuam a ser escassas e muito pouco desenvolvidas.

**Atrasos nos pagamentos do setor público agravam as dificuldades financeiras das empresas.** Segundo dados do *Intrum Justitia* relativos a 2015, Portugal era o terceiro país europeu que registava, em média, maiores atrasos nos pagamentos do setor público (94 dias), seguindo-se à Itália e à Espanha (144 e 103 dias, respetivamente). Os atrasos nos pagamentos prejudicam o investimento e podem mesmo forçar algumas empresas a abandonar o mercado.

**A percentagem de crédito vencido continua a aumentar no sistema bancário português.** Os mutuantes têm ainda de envidar esforços significativos para concluir o processo de ajustamento iniciado com a eclosão da crise financeira. Nos últimos anos, o crédito vencido tem vindo a sobrecarregar os balanços financeiros dos bancos, passando de menos de 2% em 2008 para 13,4% até setembro de 2015 (Gráfico 2.1.6). No setor transacionável, o nível é significativamente inferior ao registado no setor não transacionável (Caixa 2.1.1). A vulnerabilidade dos mutuantes portugueses é evidenciada por uma rendibilidade principal geralmente fraca e pela sua considerável exposição a certas classes de ativos, tais como ativos imobiliários, títulos de dívida soberana, ativos relacionados com mercados emergentes, em geral, e Angola, Brasil e China, em particular (ver Caixa 1.1 e Gráfico 2.1.7

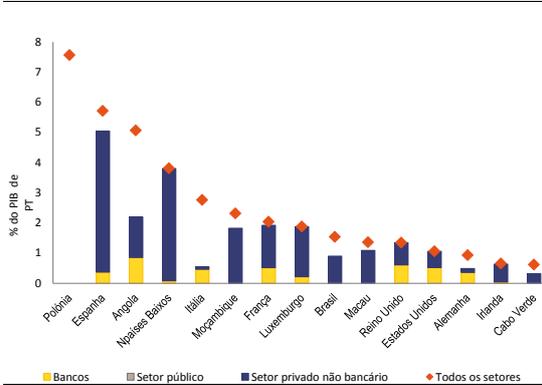
Gráfico 2.1.6: Crédito vencido



Fonte: Comissão Europeia/BCE

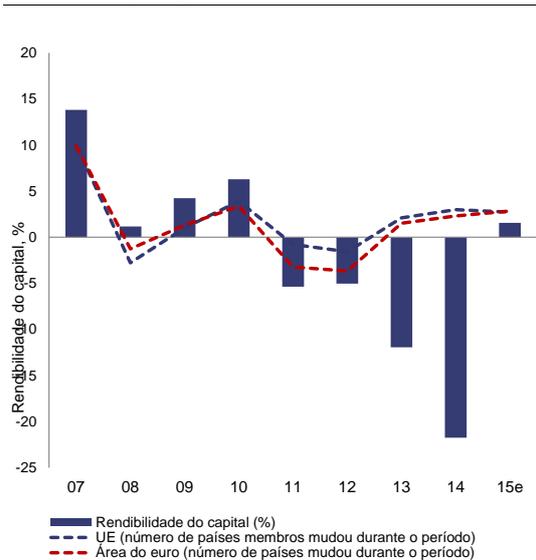
**Os níveis de rendibilidade dos bancos continuam a ser modestos, mas há a registar avanços no que respeita à posição estrutural de liquidez e à solvabilidade.** A melhoria da posição de liquidez reflete um comportamento muito resiliente dos depósitos e uma contração do crédito, ao passo que os progressos significativos nos níveis de solvabilidade apontam para uma maior capacidade de absorção de perdas da maioria dos bancos. Contudo, o sistema bancário continua a apresentar reduzidos níveis de rendibilidade (Gráfico 2.1.8) refletindo um conjunto de fatores adversos: baixos rendimentos líquidos de juros, contração da procura de crédito, reconhecimento de montantes significativos de imparidades e, por último, um progresso limitado na redução dos custos operacionais por parte do setor bancário.

Gráfico 2.1.7: Ativos externos de bancos portugueses (15 principais contrapartes, por setor, 2015Q2)



Fonte: Comissão Europeia, BIS, FMI

Gráfico 2.1.8: Rendibilidade dos fundos próprios de bancos portugueses



Fonte: Comissão Europeia/BCE

**As autoridades esforçaram-se por salvaguardar a estabilidade financeira ao longo de um ano particularmente difícil, marcado pela resolução do Banco Internacional do Funchal (Banif).** Em dezembro de 2015, o Banco de Portugal decidiu proceder à resolução do Banif, após ter ficado evidente não ser possível restaurar, de forma autónoma, a viabilidade do banco. Além disso, o sistema bancário português foi abalado pelo anúncio da decisão do Banco de Portugal de transferir cinco obrigações seniores selecionadas do Novo Banco para colmatar a insuficiência de capital identificada no teste de esforço realizado pelo Banco Central Europeu em novembro de 2015. As medidas em relação ao Novo Banco foram tomadas para salvaguardar a estabilidade do

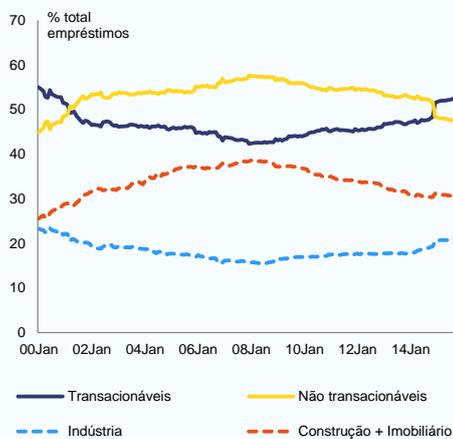
sistema financeiro e afastar a incerteza que rodeou a posição de capital do banco nos anteriores processos de venda. Agindo na sua capacidade de supervisor, o Banco de Portugal anunciou igualmente três medidas para estimular o nível de solvabilidade do sistema bancário. Em especial, anunciou que iria antecipar para janeiro de 2016 a constituição de reservas de conservação de fundos próprios. Esta medida de caráter prudencial significa que as instituições de crédito e determinados tipos de sociedades financeiras passarão a estar sujeitas à constituição de reservas de conservação de fundos próprios até 2,5%, nos termos da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios IV e do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras. O montante de requisitos de capital para as instituições de importância sistémica a nível doméstico deve variar entre 0 e 2% das posições ponderadas pelo risco. Por último, no final de 2015, o Banco de Portugal definiu uma reserva contracíclica de fundos próprios tendo por base a análise trimestral da evolução do crédito à economia <sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Banco de Portugal, a reserva contracíclica de fundos próprios foi fixada em 0% para o primeiro trimestre de 2016 e será revista no segundo trimestre.

### Caixa 2.1.1: Crédito bancário e atividade económica numa perspetiva setorial

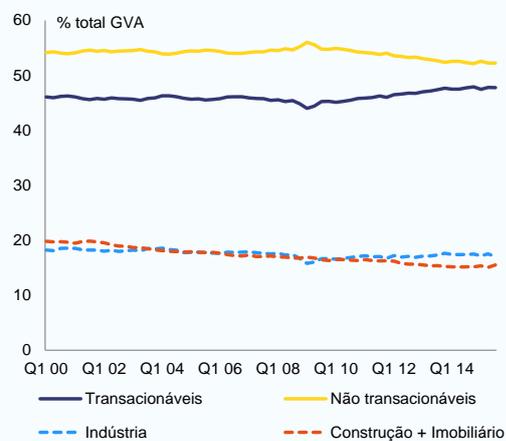
Até 2008, os setores não transacionáveis em Portugal aumentaram de forma continuada a sua quota no crédito bancário total<sup>1</sup> (Gráfico 1). Sobretudo os setores do imobiliário e da construção acumularam dívidas, embora sem com isso terem alimentado a bolha imobiliária como aconteceu em Espanha e na Irlanda. Impulsionada pela desalavancagem no setor da construção, esta tendência inverteu-se em 2008. No terceiro trimestre de 2015, o crédito aos setores transacionáveis representava quase 53% do total do crédito, o que corresponde a um aumento de mais de 10 pontos percentuais desde finais de 2007. Contudo, a quota é ainda relativamente baixa, em especial na indústria que apenas recebe 21% do total dos empréstimos. Esta situação pode também ficar a dever-se ao facto de as empresas nos setores transacionáveis serem menos dependentes do crédito bancário por terem acesso a fontes de financiamento alternativas, como as emissões de títulos e de capital ou o crédito comercial.

**Gráfico 1. Repartição setorial do crédito doméstico a empresas não financeiras portuguesas, 2000M1-2015M9<sup>2</sup>**



Fonte: Comissão Europeia, Banco de Portugal.

**Gráfico 2. Participação setorial no valor acrescentado bruto, 2000Q1-2015Q3**



Fonte: Comissão Europeia

Em termos globais, o forte crescimento do crédito para setores não transacionáveis, como a construção e o imobiliário, contribuiu para o elevado grau de endividamento das empresas e condicionou a expansão do stock de capital produtivo em Portugal. A excessiva concentração do crédito bancário nos setores não transacionáveis tornou-se uma pesada herança para os bancos portugueses, patente na elevada proporção de crédito vencido nestes setores, o qual atingia 20%, ou seja, 10 pontos percentuais acima do valor registado para os setores transacionáveis. O aumento do crédito aos setores transacionáveis e a diminuição da percentagem de crédito vencido nestes mesmos setores, ilustram a reafetação de recursos dos setores não transacionáveis para os setores transacionáveis.

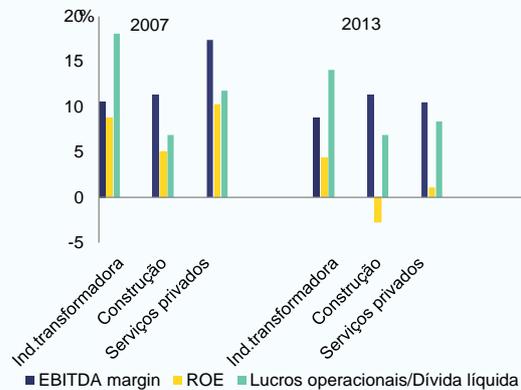
A superioridade em termos de produtividade e rentabilidade das empresas do setor transacionável em relação às do setor não transacionável também contribuiu para tornar a economia portuguesa mais eficaz em termos de afetação de recursos.

<sup>1</sup> O setor não transacionável inclui: construção; atividades financeiras e de seguros; atividades imobiliárias; atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades administrativas e de apoio; administração pública, defesa, educação, saúde e atividades sociais; atividades artísticas, de espetáculos e recreativas, outros serviços. O setor transacionável inclui: agricultura, silvicultura e pescas; indústria (excluindo a construção); comércio grossista e retalhista, transportes, alojamento e restauração; informação e comunicação.

<sup>2</sup> A classificação setorial de algumas entidades mudou em dezembro de 2014, na sequência das novas orientações metodológicas do BCE, em linha com o SEC 2010. Várias empresas não financeiras, por exemplo as holdings não financeiras (setor não transacionável) foram classificadas em empresas financeiras ou na administração pública. Esta situação explica que uma parte substancial do crédito tenha passado dos setores não transacionáveis para setores transacionáveis em dezembro de 2014. BdP (2015), *Statistical Press Release* N.º 3, fevereiro de 2015

(Continuação na página seguinte)

Caixa (continuação)

**Gráfico 3. Rátios de rentabilidade e reembolso da dívida**

Nota: A margem EBITA obtém-se dividindo a EBITDA (ganhos antes de juros, impostos, depreciações e amortizações) pelo volume de negócios líquido

Fonte: Comissão Europeia, Base de Dados BACH

As contas das empresas portuguesas até 2013 revelam que o setor da construção foi o que pior desempenho registou em termos de produtividade e de indicadores de desempenho financeiro, enquanto na indústria transformadora as tendências foram mais favoráveis do que no conjunto do setor empresarial. A rentabilidade operacional na indústria transformadora, medida pela margem EBITBA, ainda está abaixo da registada na construção e nos serviços provados e deteriorou-se de certa forma relativamente ao nível pré-crise. Contudo, a produtividade total revela um quadro diferente, com a indústria transformadora a registar uma rentabilidade de fundos próprios superior à da construção e dos serviços em 2013, ainda que o valor seja ainda inferior ao registado antes da crise (Gráfico 3). Acresce que, apesar de alguma fragilidade nos indicadores da dívida durante o período 2007-2013, a indústria transformadora é o setor menos endividado e o mais capaz de cumprir os requisitos da dívida.

A evolução da produtividade, a produtividade do trabalho e os indicadores de endividamento sugerem que o setor da indústria transformadora se tornou mais atrativo do que os setores não transacionáveis e que está em curso um reequilíbrio sustentável da economia.

As tendências do crédito bancário estão também refletidas na estrutura do Valor Acrescentado Bruto (VAB) de Portugal. A parte dos setores não transacionáveis no VAB em Portugal atingiu 56% no início de 2009, mas caiu para 52% em meados de 2015, enquanto a parte dos setores transacionáveis no VAB aumentou no mesmo período para 48% (Gráfico 2). Esta situação contribuiu para melhorar as perspectivas de crescimento a médio prazo, já que os setores transacionáveis tendem a utilizar novas tecnologias avançadas que estimulam a produtividade dos fatores e, em última análise, aceleram o crescimento potencial.

### Sustentabilidade da dívida pública

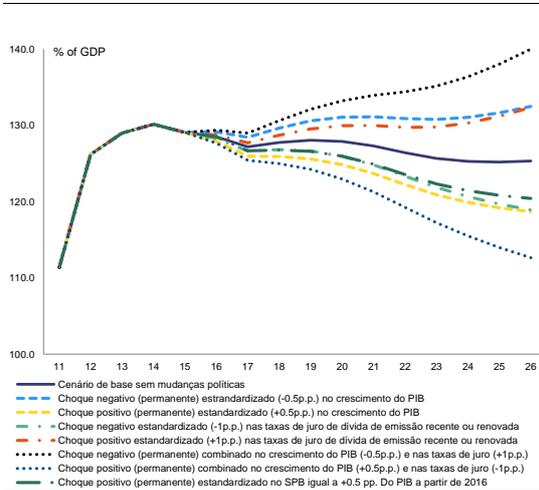
**A dívida das administrações públicas continua muito elevada.** No contexto da crise financeira mundial e da subsequente recessão, os elevadíssimos défices orçamentais, a reclassificação dos elementos extrapatrimoniais e entidades na esfera da administração pública e as intervenções de estabilização no sistema financeiro resultaram num aumento acentuado da dívida das administrações públicas superior a 30 pontos percentuais do PIB entre 2010 e 2013. Subsequentemente, o rácio dívida bruta/PIB estabilizou-se em torno dos 130 % do PIB em 2014, o que corresponde ao terceiro nível mais elevado da dívida pública na área do euro. As projeções constantes da análise que se apresenta de seguida assentam nas previsões do inverno dos serviços da Comissão para 2016, que têm em conta o Projeto de Plano Orçamental apresentado por Portugal em 22 de janeiro, mas não incluem ainda as medidas de consolidação suplementares anunciadas pelo Governo em 5 de fevereiro, dado que as previsões foram publicadas em data anterior<sup>(6)</sup>. Na sequência do adiamento da venda do Novo Banco e de outras revisões estatísticas, a diminuição para cerca de 125% que antes se esperava acontecer já em 2015 deverá agora materializar-se mais próximo de 2024. O saldo primário, que se estima ter chegado a 0,5% PIB em 2015 (atendendo aos custos da resolução do Banif de 1,2% do PIB), deverá ficar acima dos 0,8% do PIB em 2016 e 2017, moderando, assim, as necessidades de financiamento futuras.

**No curto prazo, espera-se que o rácio dívida pública bruta/PIB venha a diminuir de forma moderada, estabilizando-se a médio prazo.** Ainda que a dívida pública seja considerada sustentável em cenários plausíveis, o seu comportamento é vulnerável a choques adversos. Com base na recuperação económica antevista, bem como nos excedentes primários e nas operações de redução da dívida previstos, estima-

se que o rácio dívida/PIB diminua para 128,5 % do PIB em 2016 e 127,2% em 2017. Além disso, foram efetuadas simulações modelizadas para a sustentabilidade da dívida, que integram o cenário das previsões do inverno de 2016 até 2017, bem como outros pressupostos técnicos para o médio prazo (saldo orçamental estrutural primário com um excedente de 0,9 % do PIB até 2018; inflação a aproximar-se dos 2,0% até 2020 e a taxa de juro nominal a longo prazo em créditos novos e renovados a convergir linearmente para 5% até final do horizonte de projeção de 10 anos; taxa de crescimento real do PIB de 1-1,5 %; custos decorrentes do envelhecimento da população em consonância com o relatório da Comissão de 2015 sobre o envelhecimento demográfico). No cenário de base, os resultados sugerem que, a um declínio moderado no curto prazo, se siga uma estabilização do rácio da dívida em torno dos 125% do PIB. Dado o seu muito elevado valor de partida e o excedente primário estrutural relativamente modesto, prevê-se que o rácio da dívida se mantenha nos 125% do PIB por muitos anos, situando-se nos 125,3% do PIB em 2026, o último das projeções. Contudo, o cenário de base das previsões do inverno não tem ainda em conta as medidas estruturais de consolidação orçamental suplementares, no valor de 0,5% do PIB, anunciadas pelo Governo em 5 de fevereiro de 2016. Uma simulação da aplicação integral dessas medidas apontou para uma incidência positiva regular e permanente no saldo primário estrutural equivalente a +0,5 pontos percentuais do PIB a partir de 2016. Esta melhoria constante do saldo primário estrutural induziria uma redução do rácio dívida bruta/PIB na ordem de quase 1 ponto percentual do PIB ao ano, garantindo assim uma trajetória descendente mais sólida até aos 120% do PIB até 2026 (Gráficos 2.1.9 e 2.1.10).

<sup>(6)</sup> Da avaliação da Comissão do próximo Programa de Estabilidade constará uma análise orçamental exaustiva e atualizada, que incluirá a evolução mais recente do défice para 2016 depois de o Projeto de Plano Orçamental ser complementado com as medidas de consolidação estrutural suplementares, depois da aprovação do orçamento e de uma atualização integral das perspectivas de médio prazo.

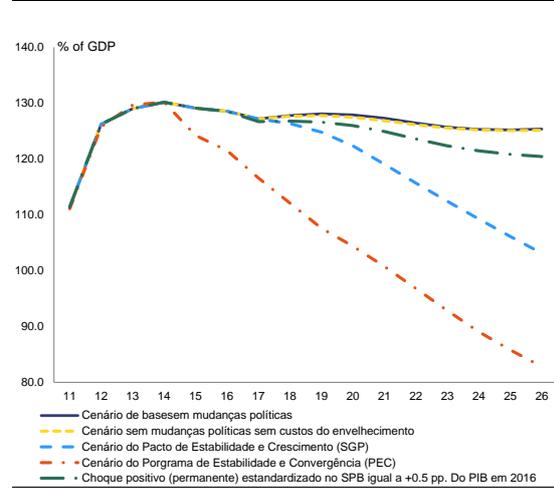
Gráfico 2.1.9: Taxa de juro combinada e impacto no crescimento do PIB



Fonte: Comissão Europeia

A trajetória de estabilização do rácio dívida/PIB no cenário de base é sensível a aumentos potenciais da remuneração da dívida soberana e vulnerável a evoluções económicas desfavoráveis. Globalmente, a análise da sustentabilidade da dívida revela que a trajetória de estabilização da dívida do cenário de base é sólida em toda uma série de cenários razoáveis, mas certos choques plausíveis poderiam deteriorar consideravelmente o comportamento da dívida pública portuguesa (gráficos 2.1.9 e 2.1.10). Quebras no crescimento nominal, acentuados aumentos das taxas de juro ou um abrandamento dos esforços orçamentais podem colocar o rácio da dívida pública fora de controlo. Uma trajetória insustentável da dívida poderia ter um impacto muito adverso na estabilidade económica de Portugal e repercussões negativas para o exterior por via do risco soberano.

Gráfico 2.1.10: Consolidação orçamental



Fonte: Comissão Europeia

O nível muito elevado da dívida pública representa uma sobrecarga para as finanças públicas e, como tal, constitui uma fonte importante de vulnerabilidade para a economia. Níveis elevados de dívida pública pressupõem uma margem de manobra orçamental mais reduzida para absorver choques macroeconómicos adversos e responder a possíveis aumentos nas taxas de juro. A avultada fatura dos juros (estimada em 4,8 % do PIB em 2015 comparativamente a uma média de 2,4 % na área do euro) restringe também a margem para despesas de investimento público.

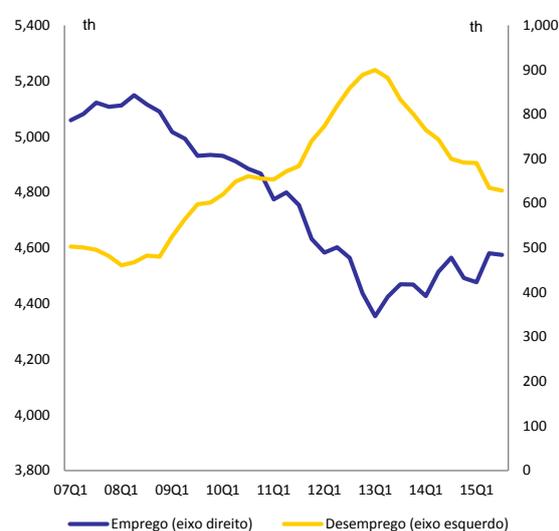
Sem esforços adicionais de consolidação orçamental e reformas estruturais favoráveis ao crescimento para salvaguardar a sustentabilidade das finanças públicas será muito difícil reduzir significativamente os níveis da dívida. O muito elevado rácio da dívida implica um esforço de ajustamento significativo, que exige a manutenção firme das condições conducentes à redução da dívida durante as próximas décadas. Em especial, a sustentabilidade só poderá ser salvaguardada se a disciplina orçamental for prosseguida com firmeza, o que implica progressos anuais na concretização do objetivo orçamental de médio prazo (a meta para o saldo estrutural de Portugal está atualmente fixada em -0,5% do PIB) e a manutenção desse valor, uma vez concretizado o objetivo. A aplicação rigorosa e em tempo útil da reforma da Lei-Quadro do Orçamento e melhorias adicionais no processo de cobrança de receitas poderão contribuir

significativamente para concretizar o ajustamento orçamental exigido. As despesas com os cuidados de saúde representam agora a maior fatia dos custos do envelhecimento demográfico. Neste contexto, será importante adotar uma perspetiva de longo prazo ao conceber estratégias para fazer face aos custos do envelhecimento. Tal como se circunstancia na Secção 3.3., as recentes reformas parecem garantir a sustentabilidade do sistema de pensões a médio e a longo prazo. Por último, é necessário que a economia cresça a médio e a longo prazo para permitir uma redução dos elevados níveis da dívida. A prossecução continuada das reformas estruturais contribuirá para elevar o potencial de crescimento para níveis adequados.

## 2.2. AJUSTAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO

A recuperação do mercado de trabalho português prosseguiu em 2014 e 2015, mas a absorção do grande número de desempregados de longa duração permanece um desafio. O desemprego de longa duração pesa fortemente no crescimento económico e na situação social. Em Portugal, o mercado de trabalho começou a dar sinais de recuperação no primeiro semestre de 2013. O desemprego reagiu à retoma da atividade económica a um ritmo mais rápido do que seria de esperar tendo em conta a sua relação histórica com o produto. Em 2014 e 2015, no contexto do reforço do crescimento económico, a economia continuou a criar postos de trabalho, ao passo que a mão de obra manteve a tendência para a diminuição em virtude da evolução demográfica e dos fluxos migratórios. Pese embora o facto de a segmentação do mercado de trabalho continuar a constituir um desafio, os recentes aumentos da taxa de emprego incidiram em contratos permanentes, o que sugere que as anteriores reformas da legislação de proteção do emprego contribuíram para reduzir a propensão para o emprego temporário. A evolução salarial continuou a ser favorável ao processo de ajustamento da economia portuguesa. Embora o desemprego tenha diminuído de forma significativa, a redução do desemprego de longa duração tem sido mais lenta, o que suscita riscos para o tecido social e as perspetivas de crescimento a longo prazo.

Gráfico 2.2.1: Emprego e desemprego



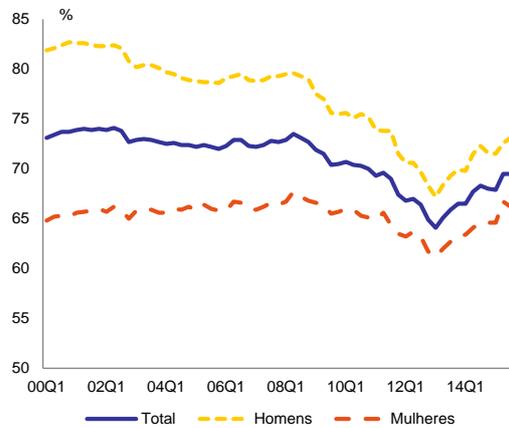
(1) Emprego (milhares): conceito nacional, total, grupo etário +15, dados não corrigidos da sazonalidade; Desemprego (milhares), total, grupo etário 15-74, dados corrigidos da sazonalidade

Fonte: Comissão Europeia

**A economia portuguesa criou cerca de 106 mil postos de trabalho nos dois anos anteriores ao terceiro trimestre de 2015**, perfazendo 4,58 milhões de pessoas em situação de emprego (um aumento aproximado de 2,4 % em dois anos). No mesmo período, o número de desempregados baixou cerca de 204 000, totalizando 629 000 (Gráfico 2.2.1).

**A taxa de emprego global recuperou cerca de metade das perdas acumuladas desde 2008.** A taxa de emprego das pessoas no grupo etário 20-64 subiu para quase 70% no terceiro trimestre de 2015 (Gráfico 2.2.2). As melhorias registadas ao longo dos dois últimos anos beneficiaram, em paralelo, homens e mulheres, mas as tendências a longo prazo apontam para disparidades evidentes. A taxa de emprego das mulheres aproxima-se do pico registado antes da crise, ao passo que a taxa de emprego dos homens recuperou menos de metade das perdas acumuladas durante a crise. Este facto reflete uma tendência de longo prazo para uma diminuição da taxa de emprego dos homens que se iniciou antes de 2000.

Gráfico 2.2.2: Taxas de emprego, grupo etário 20-64

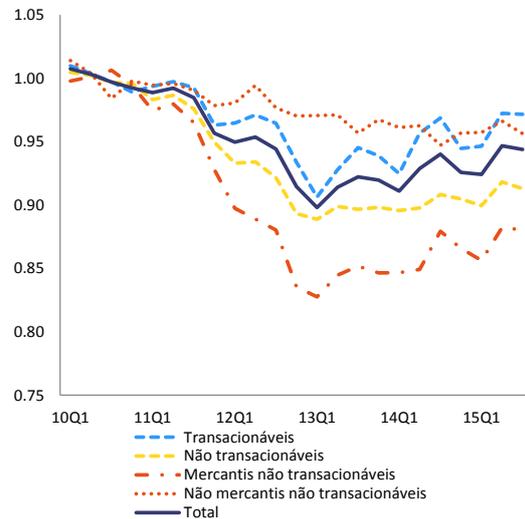


(1) Taxas de emprego grupo etário 20-64, não ajustadas da sazonalidade

Fonte: Comissão Europeia

**A evolução do emprego desde 2010 tem sido favorável ao reajustamento setorial.** Até 2013, as perdas de emprego eram mais moderadas nos setores transacionáveis do que nos setores não transacionáveis (sobretudo nos setores mercantis e, essencialmente, na construção) e, desde então, o crescimento do emprego foi ligeiramente mais rápido nos primeiros do que nos segundos (Gráfico 2.2.3). O reajustamento setorial em favor dos setores transacionáveis é coerente com a evolução salarial nos diferentes setores (ver infra).

Gráfico 2.2.3: Emprego nos setores transacionáveis e não transacionáveis, 2010 = 100



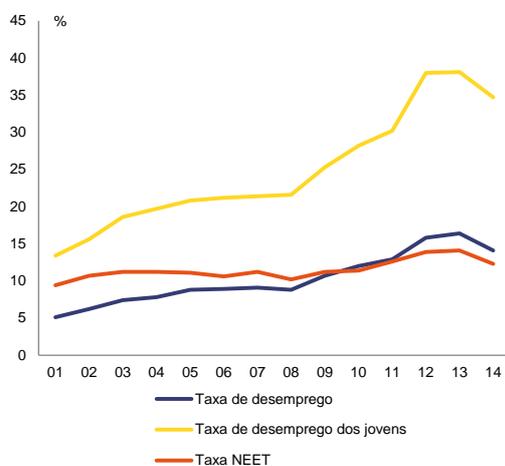
(1) Os setores transacionáveis incluem: (i) a agricultura e as pescas (ii) a indústria (à exceção da construção) (iii) o comércio grossista e retalhista, os transportes, o alojamento e restauração (iv) a informação e comunicação. Os setores mercantis não transacionáveis incluem (i) a construção (ii) a finança e os seguros (iii) o imobiliário (iv) as atividades profissionais, científicas e técnicas; as atividades administrativas e de apoio; (vi), as atividades artísticas, de espetáculos e recreativas; outros serviços; atividades domésticas e organizações e entidades extraterritoriais. Os setores não mercantis não transacionáveis incluem a administração pública, a defesa, a educação, a saúde humana e a ação social. Dados não corrigidos de sazonalidade.

Fonte: Comissão Europeia

**No decurso de 2013, assistiu-se a um ponto de viragem na taxa de desemprego.** Em 2014, a taxa de desemprego anual média diminuiu pela primeira vez desde 2008, passando de 16,4% para 14,1% (no grupo etário 15-74), tendência que se manteve em 2015 com nova queda para 12,6%, a percentagem anual mais baixa desde 2011. Até ao último trimestre de 2015, o desemprego baixou para 12,2%. Pela primeira vez em mais de uma década, a taxa de desemprego juvenil registou também, em 2014, um decréscimo de 3,4 pontos percentuais, passando para 34,7 %, nível este que é ainda muito elevado. A proporção de jovens (grupo etário 15-24) que não têm emprego, não estudam nem frequentam qualquer ação de educação ou formação (NEET) desceu para 12,3% em 2014 (Gráfico 2.2.4). Embora a taxa NEET (15-24 anos) tenha diminuído e se tenha cifrado, em 2014, em torno da média da UE (12,3 % em Portugal e 12,5 % na UE), a elevada e persistente taxa de desemprego dos jovens (31,0 % em

dezembro de 2015) acentua o risco de afastamento do mercado de trabalho. A taxa de emprego juvenil situa-se bem abaixo da média da UE (24,2% in Portugal no terceiro trimestre de 2015 contra 34,1% na UE) e o desemprego de longa duração entre os jovens, que triplicou desde 2008, atingia ainda os 12,6% em 2014, nível este sem precedentes.

Gráfico 2.2.4: Desemprego, desemprego dos jovens e taxa NEET



(1) Taxa de desemprego (% da mão de obra), total, grupo etário 15-74; Taxa de desemprego dos jovens (% da mão de obra), total, grupo etário 15-24; NEET: Que não trabalham, não estudam nem seguem uma ação de educação ou formação (% da população), total, grupo etário 15-24.

Fonte: Comissão Europeia

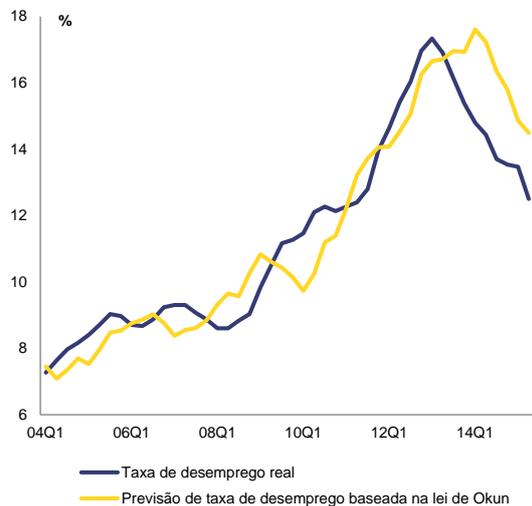
**A taxa de desemprego diminuiu a um ritmo mais acelerado do que se previa com base no crescimento do PIB. Este facto pode explicar-se, em parte, pela emigração e pela maior participação em políticas ativas do mercado de trabalho (7).** Durante a crise, o aumento súbito do desemprego foi, por vezes, superior ao que poderia ser justificado apenas pelo declínio do produto (Gráfico 2.2.5). Esta tendência inverteu-se no segundo trimestre de 2013, altura em que a taxa de desemprego entrou em queda um ano antes do

(7) A «Lei de Okun» descreve uma relação estatística entre o crescimento do PIB e o desemprego, que pode variar de país para país e ao longo do tempo. Desde 2000, e em média nos Estados-Membros da UE, o desemprego caiu um terço de ponto percentual por cada ponto percentual adicional de crescimento real do PIB, quando era necessária uma taxa de crescimento de 0,7 % para manter o aumento das taxas de desemprego.

ponto de viragem antecipado com base no crescimento do PIB. Em 2014, os mercados de trabalho em toda a UE reagiram vigorosamente à recuperação da atividade económica (8), mas os fatores catalisadores específicos a Portugal parecem também ter contribuído. A queda do desemprego não ficou a dever-se ao facto de os trabalhadores abandonarem o mercado de trabalho, já que as taxas de atividade deram provas de resiliência durante a recuperação e o número de candidatos a emprego desmotivados diminuiu ligeiramente em 2014. No entanto, a emigração tem sido um veículo de ajustamento do mercado de trabalho, uma vez que a migração líquida tem registado níveis negativos desde 2011. Em média, o número de pessoas que anualmente deixaram Portugal entre 2011 e 2014 foi superior ao número de chegadas em cerca de 30 mil, o que motivou uma contração da população em idade ativa duas vezes mais rápida do que teria acontecido se apenas se ponderassem as tendências demográficas. Ainda que a mobilidade geográfica e a migração facilitem o processo de ajustamento do mercado de trabalho a curto prazo, a emigração em larga escala constitui um risco para as perspetivas de crescimento a longo prazo. O aumento da participação em programas de ativação (cerca de 60% ao ano, em média, entre 2012 e 2014, ainda que esta percentagem esteja agora em queda) pode ter também alguma responsabilidade na queda mais rápida dos níveis de desemprego, já que os trabalhadores que nelas participam não são considerados desempregados para fins estatísticos.

(8) *Labour market and wage developments in Europe 2015*. Comissão Europeia Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão

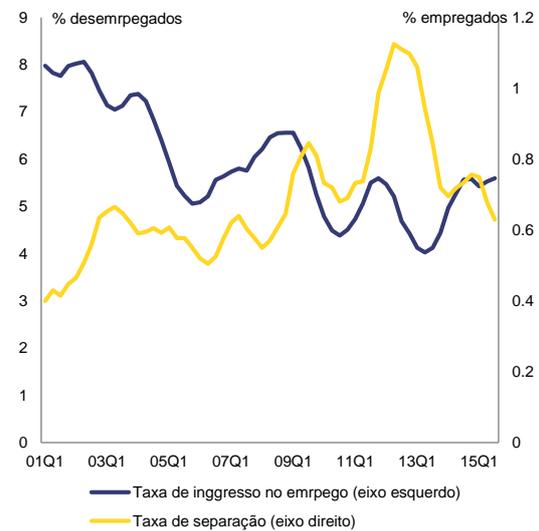
Gráfico 2.2.5: Taxa de desemprego: real e prevista com base no crescimento económico



Fonte: Comissão Europeia

As melhorias recentes do mercado de trabalho são o resultado de uma taxa reduzida de destruição de emprego, ao passo que a taxa de criação de emprego aumentou de forma mais moderada. Tanto durante a crise como durante a fase de recuperação, o mercado de trabalho português tem sido mais influenciado por variações na taxa de destruição de postos de trabalho do que na criação de emprego (Gráfico 2.2.6). O aumento da taxa de saída do emprego foi mais rápido durante a crise e, desde 2012, a sua diminuição deu-se a um ritmo mais acelerado do que a taxa de ingresso no emprego. Significa isto também que, durante a recuperação, os influxos para o desemprego abrandaram de forma considerável, mas as saídas do desemprego apenas registaram um aumento ligeiro.

Gráfico 2.2.6: Taxas de ingresso no emprego e de saída do emprego (séries alisadas)



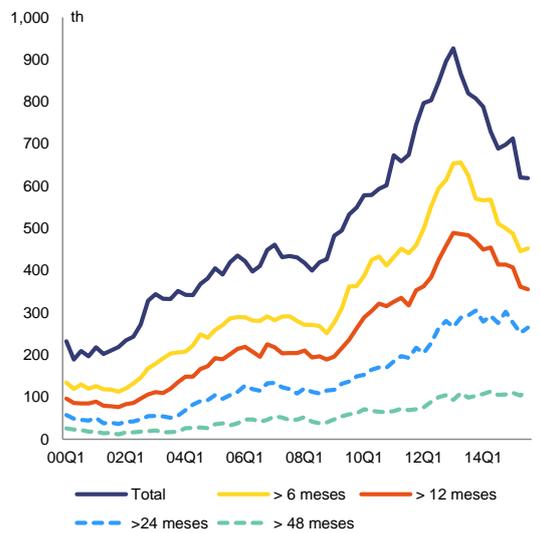
(1) Taxa de saída do emprego: mede-se pelo número de trabalhadores que se tornam desempregados, num determinado período de tempo. Taxa de ingresso no emprego: mede-se pelo número de desempregados que encontra emprego, num determinado período de tempo. Média de 4 trimestres: trimestre de referência e 3 trimestres anteriores.

Fonte: Comissão Europeia

### O desemprego de longa duração está a diminuir mais lentamente do que o desemprego em geral.

Uma vez que o crescimento do emprego total se fica a dever essencialmente à diminuição dos despedimentos e não tanto a um rápido aumento da contratação, os efeitos positivos na situação dos desempregados de longa duração (no desemprego há mais de 12 meses) fazem-se sentir mais lentamente. O desemprego de curta duração diminuiu a um ritmo consideravelmente mais rápido do que o desemprego de longa duração e o desemprego de muito longa duração (desempregados há mais de 24 meses) está ainda próximo do seu nível máximo (Gráfico 2.2.7). Além das suas repercussões em termos de pobreza e inclusão social, a persistência do desemprego de longa duração comporta o risco de o desemprego cíclico se transformar em estrutural, à medida que se assiste a uma deterioração do capital humano e das competências dos desempregados de longa duração.

Gráfico 2.2.7: Taxa de desemprego por duração



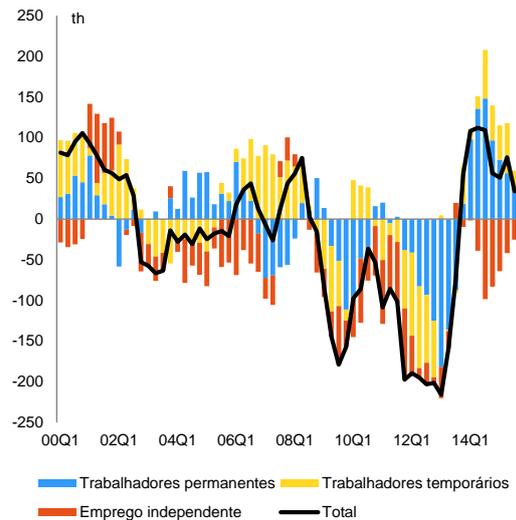
(1) Desemprego (milhares), total, grupo etário 15-74, dados corrigidos da sazonalidade

Fonte: Comissão Europeia

Nos últimos dois anos, assistiu-se a uma forte contratação ao abrigo de contratos permanentes, o que já não acontecia há mais de uma década. Em contrapartida, em anteriores conjunturas de crescimento do emprego (por exemplo, entre 2006 e 2008), os aumentos foram motivados por uma multiplicação de contratos temporários, por vezes à custa de postos de trabalho permanentes (Gráfico 2.2.8). Esta situação sugere que as reformas da legislação de proteção do emprego (LPE) implementadas durante o programa de ajustamento (2011-2014) poderão contribuir para o relançamento do mercado de trabalho através de um aumento do emprego regular. Apesar de os indicadores da OCDE relativos à LPE sugerirem que a regulamentação portuguesa dos contratos permanentes é ainda relativamente restritiva, o seu rigor tem vindo a diminuir. No quadro das reformas aplicadas, flexibilizou-se a definição de despedimento por razões económicas e em caso de inadequação e reduziram-se os pagamentos de indemnizações, mais nos contratos de duração indeterminada do que nos contratos a termo. Estas reformas tinham como objetivo principal aumentar a contratação ao abrigo de contratos temporários, reduzindo a segmentação. O Governo encomendou à OCDE um estudo aprofundado sobre o impacto das recentes reformas do mercado de trabalho, incluindo a reforma da legislação de proteção do

emprego, que deverá estar disponível até à primavera de 2016.

Gráfico 2.2.8: Emprego por tipo (permanente, temporário, independente), variações homólogas

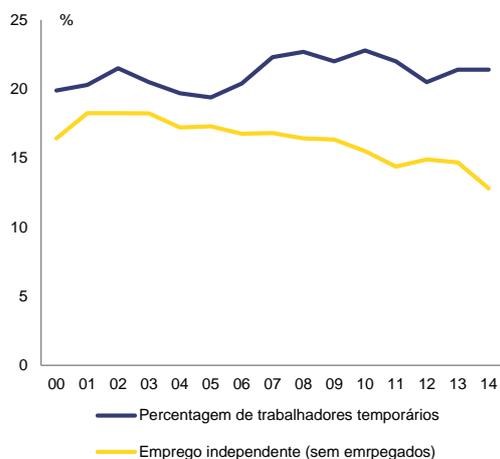


Fonte: Comissão Europeia

Em 2015, a percentagem de contratos temporários manteve-se estável em níveis ligeiramente inferiores aos registados antes da crise, ao passo que a parte do emprego independente no emprego total continua a diminuir. Devido à forte criação de emprego com contratos permanentes em 2014 e no início de 2015, a percentagem de contratos temporários não retomou a trajetória ascendente durante a recuperação em 2014. Em anos anteriores, as variações na percentagem de contratos temporários foram determinadas pela redução de efetivos por parte das empresas: em períodos de recessão, os despedimentos incidem, em primeiro lugar, nos trabalhadores com contratos temporários, uma vez que é menos oneroso rescindir estes contratos do que os de duração indeterminada. Como tal, a percentagem de contratos temporários diminuiu entre 2010 e 2012 (Gráfico 2.2.9). O seu aumento em 2013 justificou-se ainda pela composição dos despedimentos, provavelmente porque as empresas que procederam à redução de efetivos começaram por despedir os trabalhadores com contratos permanentes. De qualquer das formas, a segmentação do mercado de trabalho continua a ser significativa já que, em 2014, Portugal contava a quarta percentagem mais elevada de trabalhadores temporários na UE: 21,4%

(inalterada desde 2013, contra os 14% de média da UE). Ao mesmo tempo, também em 2014, a taxa de transição para contratos permanentes cifrava-se nuns modestos 27,2% <sup>(9)</sup>, apesar de uma melhoria comparativamente a 2013 (24%). No mesmo período de recessão e de recuperação, manteve-se a tendência de queda do trabalho independente.

Gráfico 2.2.9: Emprego temporário e emprego independente

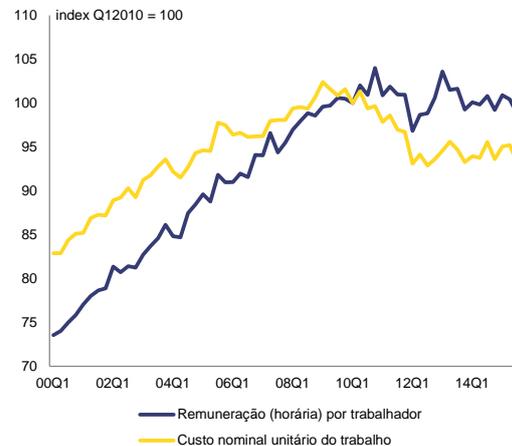


(1) Emprego independente (sem empregados) e emprego a tempo parcial (% do emprego total), total, grupo etário 15-64. Emprego temporário (% de trabalhadores), grupo etário 15-64.

Fonte: Comissão Europeia

<sup>(9)</sup> Cálculos da Comissão, com base em dados SILC do Eurostat.

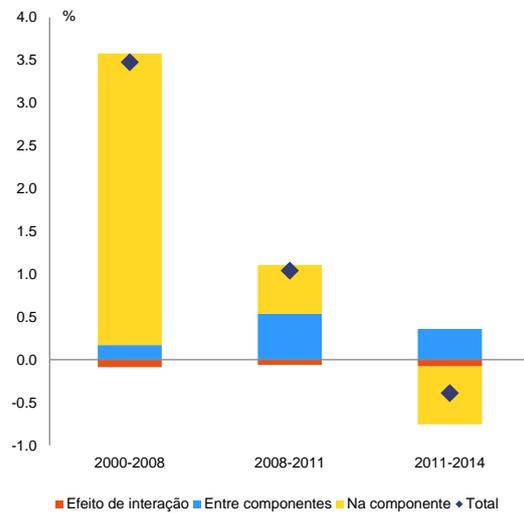
Gráfico 2.2.10: Salários e custos laborais unitários (2010Q1 = 100), total da economia



Fonte: Comissão Europeia

**A evolução salarial mantém-se a um nível moderado num contexto de recuperação económica.** Durante 2014, prosseguiu-se o ajustamento dos salários em termos nominais, numa altura em que a remuneração horária por trabalhador diminuiu 1,4% (Gráfico 2.2.10). Esta situação foi essencialmente motivada por reduções salariais nominais nos setores dos serviços mercantis e da administração pública. Em 2015, as remunerações horárias retomaram a trajetória ascendente no primeiro semestre do ano, o que é coerente com a constante melhoria das condições do mercado de trabalho e uma retoma da inflação. No terceiro trimestre, registaram uma diminuição de 2% comparativamente com o mesmo período em 2014. Em conjugação com uma produtividade do trabalho estável (o que denota que a atual recuperação se caracteriza por uma utilização intensiva de mão de obra), este facto traduziu-se numa descida de 2,4% dos custos laborais unitários nominais no mesmo período. Globalmente, o nível deste indicador continua a ser bastante inferior ao pico atingido em 2009.

Gráfico 2.2.11: Componentes do crescimento dos salários



(1) O gráfico desassocia o crescimento dos salários (definido como o aumento da remuneração horária nominal por trabalhador; valores anuais médios), em três componentes (evolução salarial nos setores, variações decorrentes da reafetação de emprego entre setores e um residual efeito de interação), usando uma desagregação de 10 indústrias

**Fonte:** Comissão Europeia

**De um modo geral, o crescimento dos salários tem sido favorável ao reequilíbrio macroeconómico.** Os resultados de uma análise comparativa dos salários na UE realizada pela Comissão demonstra que, em 2014, os salários nominais em Portugal aumentaram a um ritmo menos acentuado do que faziam prever os pressupostos económicos de base (isto é, aumento dos preços internos, desemprego e produtividade) e do que seria coerente com uma taxa de câmbio efetiva real constante <sup>(10)</sup>. Os dados relativos aos primeiros três trimestres indicam que esta evolução deverá manter-se em 2015. A reafetação do emprego para setores com salários (e produtividade) mais elevados tem limitado a aparente queda dos salários a nível agregado. Ao desagregar o crescimento dos salários

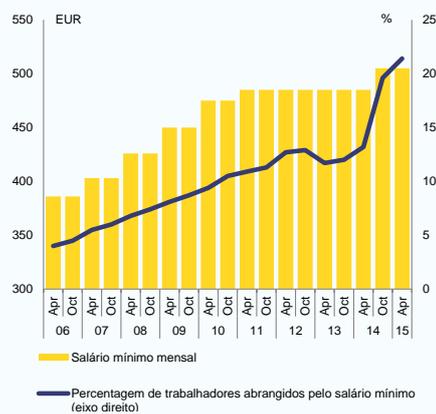
<sup>(10)</sup> Arpaia, A. e Kiss, A. (2015), *Benchmarks for the assessment of wage developments: Spring 2015*, Analytical Web Note 2/2015, Comissão Europeia.

### Caixa 2.2.1: Evolução recente do salário mínimo

O salário mínimo nacional (RMMG) aumentou 5% em 1 de janeiro de 2016, passando de 505 EUR para 530 EUR por mês (14 meses por ano)<sup>(1)</sup>. O anterior aumento, de 485 EUR para 505 EUR por mês, ocorreu em outubro de 2014, após três anos de congelamento entre maio de 2011 junho de 2014, acordado no âmbito do programa de ajustamento de Portugal. Em ambas as ocasiões, e a fim de compensar parcialmente o impacto no custo do trabalho, estes aumentos foram acompanhados de uma redução temporária de 0,75% pontos percentuais das contribuições patronais para a segurança social dos trabalhadores que já estavam a receber o salário mínimo.

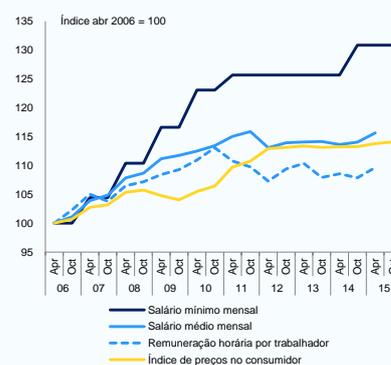
Os dados disponíveis permitem uma primeira leitura dos efeitos do aumento de 2014 no mercado laboral português. Depois do aumento, a percentagem de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo no setor empresarial aumentou significativamente, passando de 13,2% em abril de 2014 para 19,6% em outubro de 2014 e para 21,4% em abril de 2015 (últimos dados disponíveis). Conforme demonstra o Gráfico 1, este parece ter sido um aumento superior ao verificado após aumentos semelhantes do salário mínimo num passado recente. Este facto sugere que, no momento do aumento, a base da distribuição salarial estava concentrada, em grande parte, à volta do novo limiar (ou seja, à volta de 500 EUR por mês). Isto significa que, para uma parte significativa dos trabalhadores, o aumento do salário mínimo não se traduziu num aumento real de remuneração. Contudo, corre-se o risco de a resultante compressão salarial criar distorções no mercado de trabalho (reduzindo a remuneração do trabalho qualificado e comprometendo as perspetivas de emprego dos trabalhadores menos qualificados)

**Gráfico 1. Salário mínimo nacional e percentagem de trabalhadores abrangidos**



Fonte: Comissão Europeia

**Gráfico 2. Salário mínimo e variáveis económicas relevantes**



Fonte: Comissão Europeia

A maior parte dos trabalhadores que ganham o salário mínimo concentra-se na indústria transformadora, na construção e em alguns serviços de mão de obra intensiva (não há dados disponíveis para a agricultura). A análise dos setores onde mais aumentou a percentagem de trabalhadores a receber o salário mínimo (pelo menos 5 pontos percentuais) não permite tirar conclusões lineares. Entre o terceiro trimestre de 2014 e o terceiro trimestre de 2015, registou-se um aumento significativo do emprego na indústria transformadora (25 800), na saúde humana e ação social (41 600) e no comércio por grosso e a retalho (25 000). Por outro lado, durante o mesmo período, o emprego diminuiu na construção (5 800), nas atividades imobiliárias (4 800) e nos serviços administrativos e de apoio (12 300). É difícil estabelecer de forma conclusiva se o aumento do salário mínimo de outubro de 2014 limitou a criação de emprego.

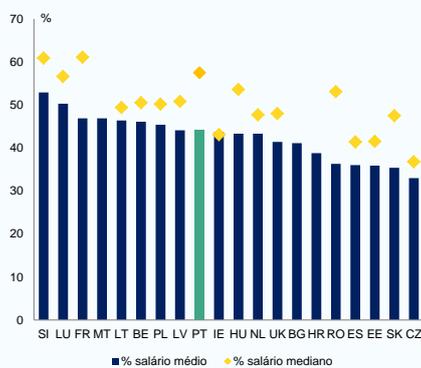
<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º54-A/2015.

(Continuação na página seguinte)

Caixa (continuação)

Analisando a evolução do salário mínimo em relação a variáveis económicas relevantes na última década (Gráfico 2), verifica-se que, a partir de 2008, o salário mínimo cresceu muito mais depressa do que o índice de preços no consumidor e a remuneração mensal média no setor empresarial. A divergência é particularmente vincada entre 2008 e o início de 2011, quando o salário mínimo aumentou de 403 EUR para 485 EUR por mês. Um aumento tão rápido pode explicar a quase duplicação da taxa de cobertura nesse período. O aumento de 2014, contudo, acompanhou, de um modo geral, a subida dos preços no consumidor durante o período de congelamento salarial, ou seja, entre 2011 e 2014.

**Gráfico 3. Salário mínimo em percentagem do salário mediano**



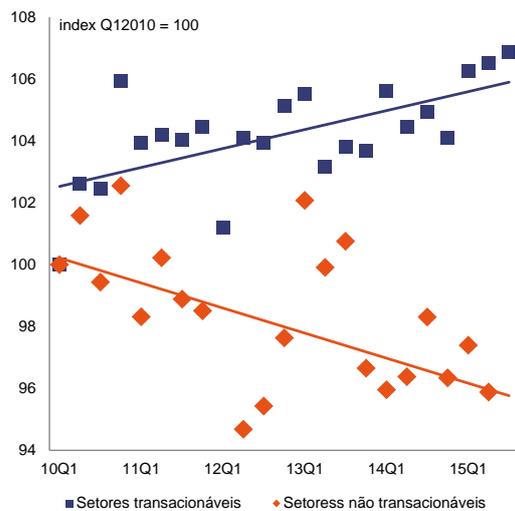
Na sequência desta evolução, em 2014 o salário mínimo atingiu 44,1% do salário médio mensal no setor empresarial e 57,5% do salário mediano. Em termos comparativos, Portugal está a meio da classificação da UE no que respeita aos salários médios, mas conta-se entre os países com o salário mínimo mais elevado em percentagem do salário mediano (Gráfico 3). Esta discrepância sugere que a distribuição dos salários em Portugal está muito enviesada «para baixo» e que novos aumentos do salário mínimo num contexto de moderação salarial global poderão contribuir para um rápido aumento do número de trabalhadores abrangidos.

Fonte: Comissão Europeia

O último aumento do salário mínimo para 530 EUR por mês e os planos do Governo para o aumentar até 600 EUR em 2019 (com subidas intermédias para 557 EUR em 2017 e 580 EUR em 2018) devem ser cuidadosamente considerados nesta perspetiva. De acordo com os dados do Ministério da Economia (Quadros de Pessoal), 41,6% dos trabalhadores tinham um rendimento mensal inferior a 600 EUR em 2014. Ainda que se preveja que esta proporção baixe até 2019 (em resultado de aumentos salariais nos vários escalões), a sua magnitude sugere que a parte dos trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo poderá aumentar substancialmente. Na sequência do último aumento do salário mínimo, o Governo alegou que a percentagem de trabalhadores abrangidos aumentaria para quase 25% do total. Tendo em conta os aumentos do salário mínimo previstos até 2017, uma primeira análise baseada nos dados de rendimento? EU-SLIC (assumindo que a distribuição dos salários se mantém constante) sugere que é razoável esperar um novo aumento da cobertura entre 25% e 30% dos trabalhadores até 2017. Ainda que uma evolução desta natureza possa ajudar a reduzir a intensidade da pobreza no trabalho em Portugal (secção 3.2), poderá também induzir novas compressões na estrutura salarial, pressionando-a no sentido ascendente. Se não forem acompanhados de aumentos de produtividade, estes aumentos correm o risco de comprometer as perspetivas de emprego e competitividade das indústrias de mão de obra intensiva.

(Gráfico 2.2.11) para dissociar a componente que se deve ao aumento da remuneração *dentro* dos setores da componente que decorre da reafetação de emprego *entre* setores, o ajustamento salarial dentro dos setores (isto é, mantendo constante a parte do emprego de cada setor) entre 2011 e 2014 aparece como sendo mais pronunciado do que o valor agregado. Em termos relativos, o crescimento dos salários foi mais sustentado nos setores transacionáveis do que nos não transacionáveis (Gráfico 2.2.12). Este facto é coerente com a produtividade do trabalho relativamente mais elevada e com o aumento do emprego nos setores transacionáveis.

Gráfico 2.2.12: Crescimento dos salários nos setores transacionáveis e não transacionáveis (2010Q1=100)



(1) Os setores transacionáveis incluem: (i) a agricultura e as pescas (ii) a indústria (à exceção da construção) (iii) o comércio grossista e retalhista, os transportes, o alojamento e restauração (iv) a informação e comunicação. Os setores não transacionáveis incluem: (i) a construção; (ii) a finança e os seguros; (iii) o imobiliário; (iv) as atividades profissionais, científicas e técnicas; (v) atividades administrativas e de apoio; (vi) a administração pública, defesa, educação, saúde humana e ação social; (vii) atividades artísticas, de espetáculos e recreativas, outros serviços e atividades das famílias e organizações e entidades extraterritoriais

Fonte: Comissão Europeia

**As convenções coletivas foram favoráveis à moderação salarial.** De um modo geral, os aumentos salariais resultantes de convenções coletivas acompanharam a inflação durante 2014 e

2015 (os dados mais recentes apontam para uma subida anual de 0,8% no terceiro trimestre de 2015, alinhada com o aumento do índice dos preços no consumidor). Globalmente, os valores denotam uma ligeira retoma da negociação coletiva. Em 2014 e nos primeiros meses de 2015, aumentou o número de convenções celebradas e de trabalhadores abrangidos por essas convenções, após as diminuições substanciais registadas nos últimos anos (Gráfico 2.2.13). Em contraste com a situação em 2014 em que as convenções coletivas a nível da empresa constituíam o grosso das novas convenções coletivas então celebradas (80 em 152, ou seja, 52,6%), em 2015, a maioria das novas convenções foi celebrada a nível setorial. As convenções coletivas a nível da empresa representaram apenas 38% do total (53 em 138). Há indícios de que a maioria das convenções a nível da empresa consiste em renegociações de contratos já em vigor, normalmente em empresas de maior dimensão <sup>(1)</sup>. Os dados disponíveis apontam também para o facto de o sistema de negociação coletiva continuar a ser altamente centralizado, pese embora as recentes reformas que flexibilizam a margem para um sistema descentralizado de fixação dos salários. Este facto reflete, em simultâneo, a tradição do diálogo social centralizado (os parceiros sociais reúnem regularmente na Comissão Permanente de Concertação Social e as convenções celebradas a um nível superior são de natureza tripartida) e os fatores estruturais que caracterizam a economia portuguesa, nomeadamente a dimensão média das pequenas empresas (Secção 3.2.4) e o baixo recurso a conselhos de empresa daí decorrente.

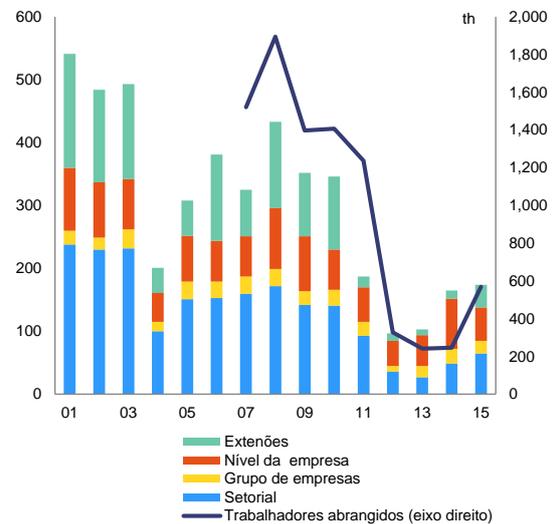
**A possibilidade de derrogações temporárias a nível das empresas não está a gerar muita adesão, o que poderá impedir um ajustamento salarial eficaz que tenha em conta as diferenças entre empresas.** Segundo informações prestadas pelas autoridades portuguesas, apenas em dois casos se recorreu à possibilidade de suspender a aplicação de convenções coletivas, já que a legislação que a prevê a nível das empresas só foi adotada em agosto de 2014. Tal sugere que a fórmula adotada, a qual exige o acordo dos signatários originais das convenções setoriais,

<sup>(1)</sup> Apenas 6 das 53 convenções coletivas celebradas em 2015 são novas, sendo as restantes 47 revisões de acordos anteriores.

pode não constituir, para as empresas, um enquadramento eficaz para as derrogações temporárias possíveis. Depois de, em junho de 2014, terem sido flexibilizadas as regras relativas à extensão administrativa das convenções setoriais <sup>(12)</sup>, o número de extensões de convenções coletivas concedidas registou um aumento moderado em 2014 (13) e 2015 (36), comparativamente a 2013 (9). Em proporção das novas convenções coletivas, este aumento foi mais significativo (representando 55% das novas convenções setoriais celebradas em 2015, contra cerca de 30% entre 2012 e 2014), mas fica ainda muito aquém dos níveis observados no início da década 2000. Não existem informações disponíveis sobre a representatividade das partes signatárias nas convenções coletivas setoriais objeto de extensão.

<sup>(12)</sup> Durante o programa de ajustamento macroeconómico, foram introduzidas alterações às regras relativas à extensão das convenções coletivas, segundo as quais as convenções coletivas só podiam ser estendidas a todos os trabalhadores num determinado setor se as empresas signatárias empregassem pelo menos 50% dos trabalhadores desse mesmo setor. Em junho de 2014, este critério foi alterado de forma a que, atualmente, basta que a percentagem de PME representadas pelas associações patronais que celebraram a convenção seja de 30%. Tal significa que a maioria das convenções setoriais cumpre agora as condições para extensão, uma vez que 99% das empresas em Portugal são PME.

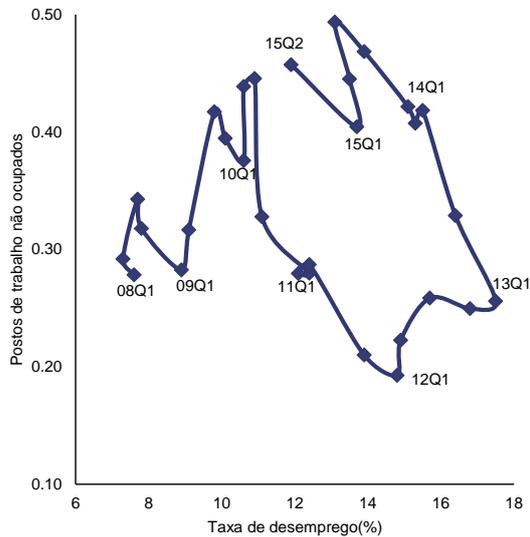
Gráfico 2.2.13: **Número de convenções coletivas celebradas e de trabalhadores abrangidos**



Fonte: MESS – Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho

**Durante a crise, verificou-se uma deterioração da correspondência entre as qualificações e os empregos no mercado de trabalho, mas a situação registou recentemente sinais de melhoria.** A relação entre a taxa de desemprego e a taxa de postos de trabalho vagos (o rácio das vagas de emprego e a totalidade dos postos de trabalho no conjunto da economia), também conhecida como curva de Beveridge, constitui um bom indicador da capacidade do mercado de trabalho estabelecer as correspondências necessárias (Gráfico 2.2.14). Em períodos de recessão, o desemprego aumenta e as ofertas diminuem (tal como em 2010-2011 em Portugal), sendo o oposto verdadeiro em fases de recuperação (como em 2013-2014). Entre o final de 2011 e o início de 2013, tanto os postos de trabalho vagos como o desemprego aumentaram, o que indica uma possível deterioração da capacidade de correspondência do mercado de trabalho português. Não obstante, os dados mais recentes sugerem que esta capacidade tem vindo a melhorar, invertendo a anterior deterioração.

Gráfico 2.2.14: A relação entre o desemprego e os postos de trabalho vagos (curva de Beveridge)

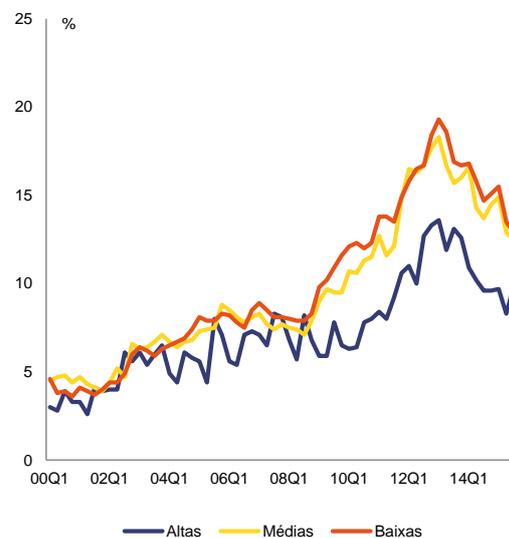


Fonte: INE, cálculos da Comissão Europeia

Ainda que, desde 2008, se tenha registado em Portugal um aumento das discrepâncias entre os resultados do mercado de trabalho relativamente a vários grupos de competências, estas são moderadas quando comparadas com o cenário que se observa no conjunto da UE. O aspeto macroeconómico das desadequações de competências pode ser avaliado pela discrepância entre os resultados do mercado de trabalho, designadamente as taxas de emprego e de desemprego, no que respeita aos trabalhadores com poucas qualificações, qualificações médias ou qualificações especializadas. Se a diferentes grupos de competências correspondem oportunidades muito distintas no mercado de trabalho, tal facto constitui uma indicação de que existe um fosso acentuado entre as competências que os trabalhadores possuem e as que são procuradas pelos empregadores. Antes de 2008, as taxas de desemprego em Portugal eram muito semelhantes em todos os grupos de competências. Desde então, todos os grupos de competências registaram aumentos significativos, embora de forma menos acentuada no grupo dos trabalhadores altamente qualificados (Gráfico 2.2.15). A evolução no que respeita às taxas de emprego tem sido, em grande medida, idêntica em todos os grupos de competências, embora se tenha observado uma deterioração relativa no grupo dos

trabalhadores pouco qualificados (2.2.16). Apesar da divergência, as discrepâncias entre os resultados do mercado de trabalho em todos os grupos de competências continuam a ser menores em Portugal do que na maioria dos Estados-Membros da UE <sup>(13)</sup>, sugerindo que as inadequações de competências macroeconómicas, ainda que em alta, são ainda limitadas.

Gráfico 2.2.15: Taxa de desemprego por nível de competências

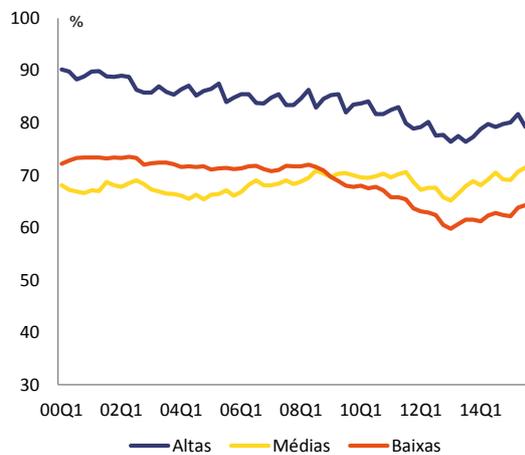


(1) Taxas de desemprego, grupo etário 20-64, não ajustadas de sazonalidade

Fonte: Comissão Europeia

<sup>(13)</sup> Para saber mais sobre a comparação internacional, ver Kiss A. e A. Vandeplas (2015): *Measuring Skills Mismatch, Analytical Web Note 7/2015*, Comissão Europeia (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7860>).

Gráfico 2.2.16: Taxa de emprego por nível de competências

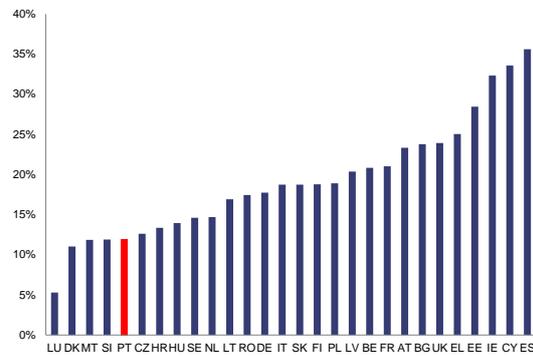


(1) Taxas de emprego grupo etário 20-64, não ajustadas da sazonalidade

Fonte: Comissão Europeia

**O baixo nível de competências da mão de obra portuguesa constitui um entrave à competitividade do país.** Apenas 65 % da população no grupo etário 25-34 concluíram, pelo menos, o ensino secundário de nível superior, o que está muito aquém da média de 83 % da UE. Este facto pode prejudicar o potencial de inovação do país, ao limitar a capacidade de as empresas modernizarem as respetivas atividades, enveredando por produtos e serviços de maior valor de mercado, o que poderia contribuir para transformar a economia nacional. Na verdade, uma proporção elevada de trabalhadores pouco qualificados pode condicionar as decisões das empresas quanto se trata de investir em tecnologia, desencadeando um ciclo vicioso: menos investimento em tecnologia implica menos recrutamento de pessoal altamente qualificado, prejudica a produtividade e, em última análise, desincentiva os trabalhadores a melhorarem as suas competências. Considerando a proporção de trabalhadores altamente qualificados a exercer profissões que não exigem competências especializadas, Portugal tem uma percentagem relativamente pequena de pessoas sobre qualificadas, o que reflete a baixa oferta de mão de obra altamente qualificada na economia.

Gráfico 2.2.17: Proporção de trabalhadores altamente qualificados a exercer profissões que não exigem competências especializadas, 2013



(1) Para este efeito, profissões que não exigem competências especializadas são profissões que se enquadram na classificação 4-9 da ISCO.

Fonte: Kiss, A. e A. Vandeplas (2015): *Measuring Skills Mismatch*, Analytical Web Note 7/2015, Comissão Europeia (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7860>).

**Foram envidados esforços substanciais para reformar as políticas de ativação, fazendo participar cada vez mais candidatos a emprego em medidas do mercado de trabalho, tanto de emprego como de formação, e modernizar os Serviços Públicos de Emprego (SPE).** Em setembro de 2015, 25% do total de 500 000 desempregados registados (130 000 pessoas) participaram em políticas ativas do mercado de trabalho disponibilizadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (medidas de emprego e de formação). A percentagem de participantes nessas medidas regista um aumento significativo desde 2011 (em outubro de 2011, só 5% das pessoas registadas como desempregadas participaram em medidas ativas do mercado de trabalho). Um total de 27 000 pessoas participaram em iniciativas de emprego de utilidade pública (*CEI — Contrato Emprego-Inserção*). Foram disponibilizados apoios financeiros à mobilidade geográfica em Portugal, visando incentivar a recolocação de trabalhadores e melhorando, assim, a correspondência no mercado de trabalho. Além disso, em 2015, foi introduzida a nova iniciativa REATIVAR, que financia estágios de seis meses para os desempregados de longa duração com mais de 30 anos. Está agora em vigor um sistema de monitorização para avaliar as taxas de transição de medidas ativas do mercado de trabalho para o emprego. Não obstante, a coordenação entre os

serviços sociais e de emprego é incipiente e as medidas ativas não se destinam a pessoas que já deixaram de ter direito a subsídio de desemprego.

**A carga de trabalho dos Serviços Públicos de Emprego tem vindo a diminuir desde 2013, o que fica a dever-se especialmente à melhoria da situação do mercado de trabalho.** A reforma dos SPE iniciada em 2012 veio reforçar o sistema de gestão do desempenho, que continua a ser aperfeiçoado mediante uma maior capacidade de gestão da qualidade. Ainda que esteja em curso uma transição para a digitalização dos serviços, persistem lacunas em matéria de canais digitais, correspondência entre candidatos a emprego registados e empregadores potenciais, aconselhamento e utilização dos serviços dos SPE destinados aos empregadores. As parcerias com as autarquias, as organizações de formação e os agentes da economia social estão bem desenvolvidas, ainda que sejam limitados os progressos no que respeita a parcerias com serviços de emprego privados e agências de externalização. Dois projetos piloto envolvendo parcerias com serviços públicos de emprego privados em Lisboa e Porto foram adiados, estando ainda por lançar um concurso público.

**Foram tomadas medidas para combater os elevados níveis do desemprego dos jovens, nomeadamente através da implementação da Garantia Jovem.** Os esforços envidados para levar a iniciativa a mais jovens não registados começam a dar alguns resultados, mas continuam a registar-se problemas na sua aplicação. Foi criada uma ampla rede de parceiros envolvidos na implementação da Garantia Jovem - com a participação de entidades públicas e ONG - para chegar a todas as pessoas com menos de 30 anos que não têm emprego, não estudam nem seguem qualquer ação de educação ou formação (NEET). Além disso, no verão de 2015, foi lançada uma campanha nacional de sensibilização dirigida aos jovens NEET ainda não registados nos serviços de emprego e a estudantes em risco de integrarem esse grupo uma vez concluída a escolaridade obrigatória. Uma outra medida positiva neste contexto foi a criação de uma plataforma em linha da Garantia Jovem onde os jovens NEET se pode registar. Ao fazerem esse registo, os jovens têm de dizer se pretendem encontrar um emprego em Portugal ou no estrangeiro, ou regressar ao ensino ou à formação. Em função da opção pretendida, o

pedido é automaticamente dirigido para os serviços competentes. Cerca de 300 000 jovens NEET com menos de 30 anos participaram já em medidas ao abrigo da Garantia Jovem.

## 2.3. QUADRO DE AVALIAÇÃO DO PDM

O quadro de avaliação do PDM sintetiza os principais resultados da apreciação aprofundada constante do relatório relativo a Portugal. Incide nos desequilíbrios e ajustamentos que são relevantes para o PDM. (\*)

Tabela 2.3.1: Quadro de avaliação do PDM

	Gravidade dos desafios	Evolução e perspetivas	Resposta política
<b>Desequilíbrios (tendências insustentáveis, vulnerabilidades e riscos associados)</b>			
Saldo externo	<p>Portugal fez progressos significativos no ajustamento dos desequilíbrios externos, designadamente no que respeita à melhoria da competitividade e aos resultados da balança corrente. Não obstante, Portugal ainda regista uma das posições líquidas de investimento internacional (PLII) mais negativas, à altura de -113% do PIB em 2014 o que coloca desafios para a sustentabilidade externa (p.6). Seriam necessários excedentes da balança corrente de 1,8% do PIB ao ano para reduzir de metade a PLII negativa até 2014.</p>	<p>Os importantes défices passados da balança corrente deram lugar a um ligeiro excedente, cifrado em de 0,3% do PIB em 2014. Ainda que o ajustamento da balança corrente tenha recentemente sofrido uma desaceleração devido ao aumento das exportações subsequente ao crescimento mais rápido da procura interna (pp. 5-7), o excedente da balança corrente deverá manter-se à volta de 1% do PIB em 2016 e 2017. A competitividade dos custos recuperou desde a eclosão da crise, mas os custos unitários do trabalho deverão aumentar em 2016 devido à estagnação da produtividade e ao aumento dos salários.</p>	<p>Foram adotadas diversas medidas de reforma durante o programa de ajustamento para atenuar a rigidez nominal dos mercados do trabalho e dos produtos e promover uma reafetação de recursos para o setor transacionável.</p> <p>Subsistem fragilidades em áreas estratégicas, incluindo os serviços e as profissões regulamentadas, as administrações pública, a energia, os transportes e a aquisição de competências (pp. 39-64). Ao mesmo tempo, as políticas de dinamização da procura interna podem comprometer os progressos no reequilíbrio externo.</p>
Dívida privada	<p>A elevada dívida do setor privado, que representava 190% do PIB em 2014 (anexo B) está a pesar nos balanços das empresas e das famílias e a comprometer a recuperação económica.</p> <p>Há sinais de dificuldades financeiras no setor das famílias (p.17). O elevado grau de endividamento das empresas privadas compromete a sua rentabilidade e impede o investimento. A trajetória insustentável da dívida e o nível relativamente elevado de crédito vencido atentam à estabilidade financeira e comprometem uma afetação produtiva do crédito.</p>	<p>Em 2015, a dívida não consolidada das empresas estava cerca de 20 pontos percentuais abaixo do pico registado em 2012.</p> <p>Prevê-se que os elevados rácios de endividamento do setor privado se agravem ainda em 2016 devido forte crescimento nominal e ao fraco crescimento do crédito às empresas não financeiras</p> <p>O crédito vencido das sociedades atingiu 16% em setembro de 2015, exigindo medidas por parte do setor bancário português (p.20).</p>	<p>Foram tomadas medidas para reduzir o endividamento excessivo das empresas e expandir as alternativas de financiamento para as empresas. O enquadramento da insolvência e da reestruturação das empresas foi revisto, com o objetivo de dar prioridade à recuperação das empresas (p.19).</p> <p>O principal desafio que se perfila é de manter uma desalavancagem ordenada das empresas e ao mesmo tempo estimular a recuperação económica. Este último aspeto permanece um fator decisivo para a melhoria dos rácios da dívida e exige a salvaguarda dos progressos já obtidos com as reformas e solucionar os estrangulamentos que ainda persistem ao nível da produtividade.</p>
Dívida pública	<p>Portugal tem uma dívida pública muito elevada, correspondente a 130% do PIB em 2014, que se prevê decline gradualmente a partir de 2015 (pp. 24-25).</p>	<p>Com base na recuperação económica antevista, bem como nos excedentes primários e nas operações de redução da dívida previstos, estima-se que o rácio dívida/PIB diminua progressivamente a partir de 2015. Sem medidas de consolidação adicionais, a dívida ainda estará acima dos 110% do PIB em 2026 (pp.24-25).</p>	<p>Foram tomadas medidas em sede de reformas fiscais, cumprimento das obrigações fiscais, pensões, cuidados de saúde, empresas públicas e administração pública. Persistem ainda insuficiências nas políticas nestas áreas (pp.44.48).</p>

(Continuação na página seguinte)

## Quadro (continuação)

O enorme volume de dívida pública associado aos níveis relativamente elevados do défice coloca Portugal numa situação de vulnerabilidade perante alterações da conjuntura económica e custos de financiamento acrescidos. Ao mesmo tempo colocam-se riscos de sustentabilidade a médio prazo.

São necessárias medidas estruturais para garantir rigor na execução orçamental e mais crescimento, afim de assegurar o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Problemas de ajustamento		
<p>Mercado de trabalho e desemprego</p>	<p>O desemprego atingiu 12,3% no terceiro trimestre de 2015, com taxas de desemprego juvenil e de longa duração de 30% e 7% respetivamente no segundo trimestre de 2015. Estas taxas são das mais elevadas na UE.</p> <p>O número de desempregados pesa no crescimento económico e na situação social, ao mesmo tempo que representa um risco de afastamento do mercado de trabalho e de deterioração do capital humano.</p> <p>Uma rápida absorção do desemprego e uma aposta na melhoria das competências são essenciais para elevar o potencial de crescimento de Portugal.</p>	<p>O desemprego atingiu um pico no terceiro trimestre de 2013 e tem vindo desde então a baixar (p.26). Espera-se uma melhoria da situação do mercado de trabalho, em linha com a recuperação da atividade económica. Assim, a taxa de desemprego deverá baixar gradualmente para um nível inferior a 11 % em 2017. O ajustamento realizado até ao presente aumentou a proporção dos setores transacionáveis no emprego.</p> <p>O grande desafio está em continuar a reduzir o desemprego, designadamente o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração que têm de ser essencialmente absorvidos pelo setor transacionável.</p>
		<p>Foram tomadas medidas para aumentar o número de candidatos a emprego em medidas ativas do mercado de trabalho e para modernizar os serviços públicos de emprego. A implementação da Garantia para a Juventude contribuiu para o combate ao desemprego dos jovens. As reformas da legislação de proteção do emprego parecem ter tido um impacto nos últimos dois anos, com mais contratação para empregos permanentes. Contudo, a segmentação do mercado de trabalho permanece um desafio.</p> <p>A evolução dos salários foi em geral favorável ao reequilíbrio, mas o sistema de fixação dos salários deixa pouca margem para acordos a nível de empresa. Os aumentos do salário mínimo levaram a um forte aumento do número de trabalhadores abrangidos, o que, se não houver um aumento de da produtividade, pode comprometer a criação de emprego e a competitividade das indústrias de trabalho intensivo.</p>
Conclusões da apreciação aprofundada		
<ul style="list-style-type: none"> <li>A economia portuguesa caracteriza-se por fortes desequilíbrios em termos de dívida externa e interna, pública e privada, num contexto de desemprego elevado. A PLII mantém-se muito negativa. O grau de endividamento das famílias baixou, mas a dívida das empresas ainda pesa fortemente no seu desempenho, com a forte proporção de crédito vencido a colocar em risco os balanços dos bancos. A combinação de desequilíbrios acumulados expõe Portugal a choques ou a variações não antecipadas da confiança dos investidores</li> <li>O setor transacionável ganhou importância mas o forte crescimento da procura interna pode atrasar o reequilíbrio externo. Espera-se uma inversão a curto prazo da trajetória ascendente da dívida pública. Não obstante, a dívida das administrações públicas permanecerá elevada, o que induz vulnerabilidades a choques adversos e um elevado peso da dívida nas finanças públicas. O desemprego permanece elevado, embora com uma tendência para a baixa.</li> <li>Foram alcançados progressos na estabilização do setor financeiro e na melhoria do acesso ao financiamento, nos processos de insolvência, no funcionamento do mercado de trabalho, na educação e na sustentabilidade orçamental a longo prazo. Contudo persistem insuficiências nas políticas em domínios como o mercado dos produtos e serviços, a reestruturação da dívida e as reformas fiscais e dos mercados financeiros. Prosseguir a dinâmica das reformas é crucial para apoiar os ganhos de produtividade, a desalavancagem das empresas e das famílias e a sustentabilidade orçamental.</li> </ul>		

(\*) A primeira coluna resume questões de «gravidade» que visam dar uma ordem de grandeza do nível dos desequilíbrios. A segunda coluna dá conta das conclusões relativas à «evolução e perspetivas» dos desequilíbrios. A terceira coluna inclui medidas pertinentes tomadas recentemente ou planeadas. São retiradas conclusões relativamente a cada fonte de desequilíbrio e ajustamento. Os parágrafos finais do quadro resumem os desafios globais, em função da sua gravidade, a evolução e as perspetivas, bem como a resposta política.

**Fonte:** Comissão Europeia

### 3. OUTROS DESAFIOS ESTRUTURAIS

Para além dos problemas relacionados com os desequilíbrios e o ajustamento abordados na Secção 2, a presente secção analisa outros desafios estruturais de ordem económica e social que se colocam a Portugal. Colocando a tónica nos domínios políticos abrangidos pela recomendação da Comissão de 13 de maio de 2015 relativa ao Programa Nacional de Reformas 2015 e ao Programa de Estabilidade 2015, são aqui analisadas questões ligadas às políticas estruturais orçamentais, à pobreza e às desigualdades de rendimento, às fragilidades que ainda caracterizam o ambiente empresarial e a eficácia da administração pública nas indústrias de rede, bem como ao nível de competências e à base cognitiva da economia portuguesa.

#### 3.1. AVALIAÇÃO DAS REFORMAS ESTRUTURAIS

**Portugal regista progressos na avaliação do impacto das reformas estruturais, mas o processo legislativo carece ainda de avaliações *ex ante* e *ex post* sistemáticas das reformas.** O processo regulamentar não utiliza suficientemente instrumentos assentes em dados concretos, o que prejudica a qualidade da elaboração das políticas. Segundo o relatório do Banco Mundial *Doing Business 2016*, a eficácia governamental e a qualidade regulamentar em Portugal são inferiores à média da UE e têm vindo a diminuir desde 2009. As autoridades portuguesas estão a efetuar, com recurso a um prestador externo, uma primeira avaliação *ex post* das reformas estruturais aprovadas nos últimos anos, começando pelas áreas da justiça e do ensino. Estão também a avaliar, por meio da OCDE, as reformas recentemente adotadas na área da legislação de proteção do emprego. Com vista a analisar os possíveis efeitos das propostas legislativas nas PME e calcular os custos e os benefícios de diferentes opções políticas, as autoridades adotaram, em abril de 2015, o «teste PME». As iniciativas legislativas com repercussões nas empresas, em particular as PME, são sujeitas a uma avaliação do impacto dos custos económicos e administrativos, que requer um parecer vinculativo do Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa <sup>(14)</sup>. Contudo, não há ainda uma consulta sistemática das partes interessadas e falta desenvolver uma metodologia normalizada. Estas lacunas atentam a eficácia do teste PME, que corre o risco de se tornar um exercício da conformidade administrativa e não uma avaliação equilibrada e exaustiva destinada a tornar a legislação mais favorável às PME.

<sup>(14)</sup> Resolução do Conselho de Ministros 95-A/2015, de 17 de dezembro.

**O Programa Nacional de Reformas (PNR) deve incluir uma avaliação do impacto das reformas anunciadas e já aplicadas.** Para além da primeira avaliação *ex post* de algumas reformas estruturais, as autoridades portuguesas manifestaram a intenção de, sistematicamente, complementar os PNR com uma avaliação do impacto macroeconómico das reformas, aproveitando para tal o trabalho desenvolvido a nível da UE.

**A Comissão realizou uma apreciação das medidas de reformas apresentadas por Portugal desde 2012.** Algumas medidas de reformas foram traduzidas em impactos quantitativos para efeitos de simulação pelo modelo QUEST. Muitas medidas são difíceis de avaliar a um nível de micro pormenor e as avaliações feitas com recurso a indicadores intermédios estão permeadas de incertezas. Por conseguinte, o quadro analítico deve conjugar uma fundamentação económica com base em dados concretos com conhecimentos e avaliações de especialistas, para que seja possível definir e propor prioridades. Apesar destas limitações e ressalvas, os efeitos agregados das medidas que foram comunicadas são positivos, como se descreve de seguida.

**Na área do mercado de produtos, a Comissão analisou a liberalização de profissões fortemente regulamentadas, a Diretiva Serviços e as indústrias de rede.** Em 2013, Portugal adotou uma lei-quadro (Lei n.º 2/2013) relativa a 19 profissões regulamentadas e transpôs a Diretiva Qualificações Profissionais, eliminando as restrições excessivas e facilitando o acesso a determinadas profissões. A reforma foi aplicada gradualmente, mas subsistem ainda restrições legais que, na prática, minam a importância das reformas e afetam negativamente o seu impacto na economia (Capítulo 3.4). No entanto, a

desregulamentação deverá contribuir para a eficiência da afetação de recursos e o crescimento da produtividade do trabalho, induzindo uma redução das margens de venda <sup>(15)</sup> nos serviços profissionais em Portugal, que, segundo as estimativas, passará de 21 % para 20,5 %. Portugal transpôs a Diretiva Serviços da UE a partir de 2012, através da supressão gradual de restrições nos regimes jurídicos de 67 (em 70) serviços específicos, facilitando a entrada no mercado e a concorrência. Estima-se que, no longo prazo, a produtividade do trabalho em termos macroeconómicos registre um aumento 0,28% superior ao que aconteceria se não tivessem sido efetuadas as reformas decorrentes da transposição da diretiva. Nas indústrias de rede, a privatização total dos CTT e a venda das ações preferenciais do Estado na Portugal Telecom (correios e telecomunicações) implicam uma menor intervenção direta do Governo e uma maior solidez do quadro regulamentar. Espera-se que estas operações venham a melhorar a transparência e o funcionamento do mercado, resultando numa quebra dos preços graças às condições mais concorrenciais. Em consequência destas reformas, prevê-se também uma diminuição da margem de venda nos serviços de comunicação portugueses de 24% para 22,6%. Nos transportes ferroviários, a separação dos terminais de mercadorias e a privatização da CP Carga (o operador de transporte ferroviário de mercadorias) podem impedir o *dumping* de preços e estimular a concorrência no mercado com outras empresas privadas. Em resultado, espera-se uma redução das margens nos setores ferroviário e rodoviário de 11% para 10,8%.

**As reformas do mercado de trabalho deverão repercutir-se positivamente na economia portuguesa.** As reformas operadas por Portugal em matéria de legislação de proteção do emprego (LPE) em 2011 e 2012 reduziram as discrepâncias entre o rigor das regras aplicadas aos contratos de trabalho temporários e aos contratos permanentes. Em consequência, reduziu-se a segmentação do mercado de trabalho ao tornar mais flexível o processo de despedimento individual de trabalhadores regulares. Uma quebra de um ponto no indicador sintético da OCDE relativo à LPE

<sup>(15)</sup> A margem de venda pode ser considerada como a diferença entre o custo de um bem ou serviço e o seu preço de venda.

para os trabalhadores regulares deverá traduzir-se num efeito de crescimento anual da produtividade do trabalho agregada de 0,14 pontos percentuais. A reforma de 2012 das prestações de desemprego alargou a cobertura do sistema, ao mesmo tempo que reduziu a duração máxima e a generosidade do subsídio após seis meses. A consequência foi uma redução da taxa de substituição líquida das prestações de desemprego em Portugal, de 59 % em 2011 para 48 % em 2013. Esta alteração pode induzir um aumento dos incentivos à procura de trabalho.

**As recentes reformas do setor da educação deverão também contribuir para um crescimento da produtividade e do PIB.** Em 2013/2014, foi iniciado um programa de cursos de formação profissional básica oferecendo uma via alternativa aos alunos do ensino secundário em risco de abandono escolar. No ano letivo de 2014/2015, o programa foi testado no ensino secundário superior, enquadrado num projeto piloto. Em março de 2015, o Governo anunciou a sua continuação, não já enquanto projeto piloto, mas sim como programa de longo prazo, e instou as instituições de ensino públicas e privadas a ministrar estes cursos profissionais. Esta reforma visa multiplicar o número de trabalhadores com qualificações médias e reduzir a percentagem de trabalhadores pouco qualificados na mão de obra, tendo como objetivo último o estímulo da produtividade do trabalho. A reforma poderá induzir um aumento do PIB de 0,53% até 2020.

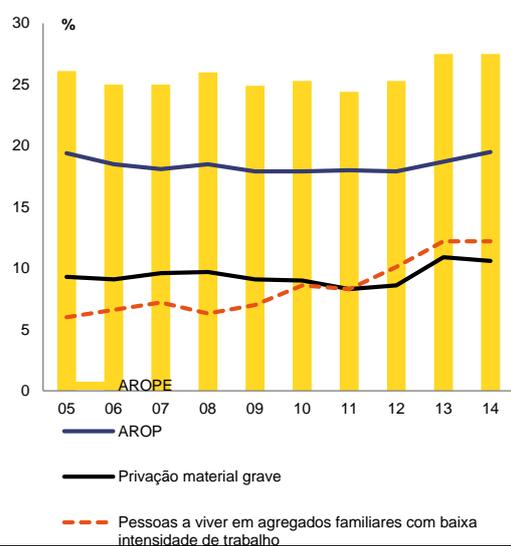
**A Comissão estima que as reformas do mercado de trabalho e do mercado de produtos, em conjugação com as reformas introduzidas na educação, resultarão num aumento de 1,9% do PIB até 2020.** A projeção deste aumento faz-se relativamente ao cenário de ausência de reformas e abrange as medidas adotadas nos últimos quatro anos. Em particular, as reformas implementadas em Portugal para melhorar o funcionamento dos mercados de produtos podem resultar num aumento da produtividade do trabalho de 0,3% em cinco anos. No longo prazo, até 2020, tal poderá traduzir-se num estímulo ao PIB superior a 0,25% comparativamente ao que aconteceria sem a realização das reformas. Prevê-se que as reformas do mercado de trabalho e da educação introduzidas no mesmo período possam vir a ter um impacto positivo ainda mais acentuado na economia de Portugal. A reforma da educação induzirá um

aumento do PIB total 0,5% até 2020. As reformas combinadas do mercado de trabalho deverão provocar um aumento do PIB superior a 1% no mesmo horizonte temporal.

## 3.2. POLÍTICAS SOCIAIS

**Os indicadores de pobreza e exclusão social agravaram-se nos últimos anos, pese embora algumas medidas de mitigação que foram adotadas para proteger os grupos mais vulneráveis.** A taxa de risco de pobreza aumentou, passando de 17,9% em 2010 para 19,5% em 2014. O diferencial de pobreza <sup>(16)</sup> na população ativa (grupo etário 18-64) continuou a subir, alcançando 30,3% em 2014 (a média da UE era de 24,7% em 2014). A taxa de privação material grave mantém-se elevada, apesar de uma queda recente.

Gráfico 3.2.1: Taxa de risco de pobreza ou exclusão social e respetivos componentes



Fonte: Comissão Europeia, EU-SILC

**O rendimento disponível, designadamente nos decis de rendimento mais baixos, sofreu uma quebra na sequência do aumento do desemprego e das medidas orçamentais motivadas pela necessidade de desendividamento.** O número de desempregados pobres (em risco de pobreza<sup>17</sup> e que vivem em agregados familiares de baixa intensidade laboral) chegou aos 556 000 em 2014 (após ter atingido um

<sup>(16)</sup> O diferencial de pobreza define-se como a diferença entre o rendimento líquido total equivalente das pessoas que se situam abaixo do limiar de risco de pobreza e das que se encontram nesse limiar, expressa em percentagem do limiar de risco de pobreza. Constitui um indicador da gravidade da pobreza para as pessoas que se encontram nessa situação.

<sup>(17)</sup> Define-se «desempregado pobre» como o indivíduo que, simultaneamente, está «em risco de pobreza» e «que vive num agregado familiar de baixa intensidade laboral».

pico de 564 000 em 2013). Os cortes nas prestações não referentes a pensões afetaram de forma desproporcionada as pessoas muito pobres (isto é, no decil inferior da distribuição do rendimento). Em 2014, observaram-se novas diminuições nas despesas com prestações familiares (3,7%): Complemento Solidário para Idosos (21%), sistema de rendimento mínimo (6,6%) e outras prestações (6%) <sup>(18)</sup>.

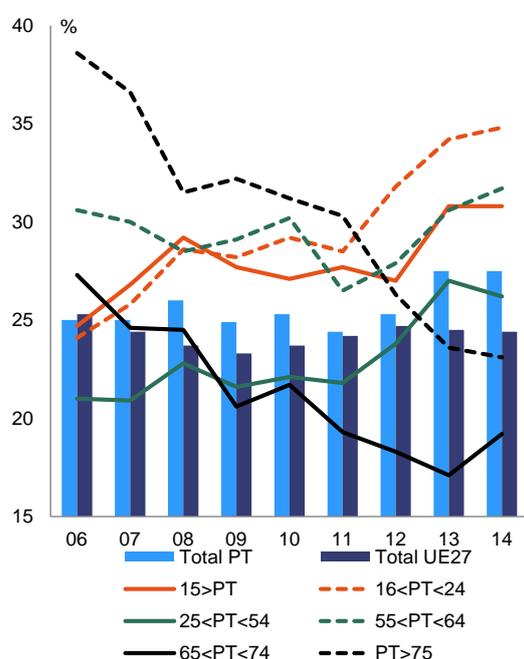
**Muitas pessoas que trabalham encontram-se também em risco de pobreza, dada a incidência cada vez mais importante de pessoas com baixos salários e fraca intensidade laboral.** A taxa de pobreza no trabalho em Portugal é a quinta mais elevada da UE. Em 2014, era de 10,7%, acima da média da UE de 9,6%. Tradicionalmente, em Portugal, há uma proporção significativa de trabalhadores pobres. É o caso, em particular, dos agregados familiares com filhos. Segundo o Eurostat, entre 2010 e 2014, a taxa de risco de pobreza no trabalho das famílias com filhos a cargo passou de 10,8 % para 12,6 %. A fraca intensidade laboral é outro fator que contribui para a pobreza no trabalho. Entre 2008 e 2013, a percentagem de agregados de baixa intensidade laboral aumentou 5,9 pontos percentuais (o quarto aumento mais acentuado na UE), mantendo-se em 12,2% em 2014.

**Em 2014, os agregados familiares com filhos estavam sujeitos a um maior risco de pobreza ou exclusão social do que o resto da população.** O risco de pobreza ou exclusão social neste grupo particular afetava 31,4%, contra 27,5% da população total, ficando também a dever-se a uma redução drástica dos abonos de família, que sofreram dois cortes em novembro de 2010 e em janeiro de 2012. Entre outubro de 2010 e dezembro de 2015, 652 674 beneficiários perderam o acesso ao abono de família, ou seja, um em cada três beneficiários. As despesas com prestações familiares e abonos de família (1,2% do PIB) estão abaixo da média da UE (2,4% do PIB). Em resultado, as transferências sociais, e em especial os abonos de família, têm tido um impacto relativamente modesto na pobreza infantil.

<sup>(18)</sup> Ver De Agostini et al. (2014), *The effect of tax-benefit changes on the income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis*, EUROMOD Working papers 9/14 e Batista et al.(2014), *European Semester Report — Portugal*, European Social Policy Network.

Contudo, em janeiro de 2016, foi aprovado um decreto-lei que aumenta os abonos de família entre <sup>(19)</sup> 2% e 3,5%. Este diploma torna os abonos progressivos nos três escalões de rendimento e prevê uma majoração específica para as famílias monoparentais (Decreto-Lei n.º 2/2016). Embora seja ainda muito cedo para avaliar o impacto destas medidas, elas poderão contribuir para atenuar o risco de pobreza infantil.

Gráfico 3.2.2: Taxa de risco de pobreza ou exclusão social por grupo etário



Fonte: Comissão Europeia

**As pessoas mais velhas têm sido relativamente protegidas do risco de pobreza e exclusão nos últimos anos.** Enquanto se assistiu a um aumento da proporção de pessoas com menos de 65 anos em risco de pobreza e exclusão social durante a crise, no grupo etário 65+, registou-se um declínio de 27,7% em 2008 para 21,1% em 2014 (pese embora uma ligeira subida desde 2013; Gráfico 3.2.2). Desde 2011, a privação material grave aumentou neste grupo etário (de 7,7% em 2011 para 9,8% em 2014). As pensões, e em particular as pensões baixas, sofreram quebras inferiores às de outras prestações sociais. Além disso, no final de 2015, o novo Governo decidiu descongelar a

<sup>(19)</sup> Portaria n.º 11-A/2016 de 29 de janeiro de 2016.

indexação automática das prestações sociais ao crescimento do PIB real e à inflação, com um impacto imediato nas pensões médias-baixas (inferiores a 629 euros mensais), ao mesmo tempo que repôs o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos que, em 2013, tinha sido reduzido de 5 022 euros anuais para 4 909 euros anuais. Entretanto, assiste-se a um agravamento da situação das mulheres mais velhas, já que as disparidades salariais entre homens e mulheres foram mais vincadas em Portugal (de 9,2% em 2008 para 14,5% em 2014), mantendo-se estáveis no conjunto da UE.

**As desigualdades estão a acentuar-se em Portugal.** A disparidade que se verifica entre as faixas (de 20%) superior e inferior da escala de distribuição dos rendimentos acentuou-se em 2014, e o coeficiente de Gini subiu para 34,5% (contra uma média da UE de 30,9%). O principal motivo para o agravamento das desigualdades é a perda de rendimento nas faixas inferiores e médias da distribuição do rendimento - provocada pela crise económica e a consequente perda de emprego - conjugada com a inadequação das prestações familiares e dos subsídios <sup>(20)</sup>.

**O valor pecuniário do rendimento mínimo é bastante baixo em comparação com outros Estados-Membros da UE.** O rendimento líquido dos beneficiários do rendimento mínimo conta-se entre os mais baixos da UE em comparação com o limiar de pobreza relativa nacional. Segundo a OCDE, o rendimento líquido das pessoas que beneficiam de assistência social representava apenas 43% do limiar de pobreza relativa para uma pessoa solteira em 2013, tendo vindo a diminuir deste então. O rigor das condições de elegibilidade para o Rendimento Social de Inserção foi reforçado em resultado de reformas consecutivas entre 2010 e 2013. Em consequência, o número de pessoas que beneficiam do rendimento mínimo passou de 338 000 em junho de 2012 para cerca de 206 000 em novembro de 2015. Ainda que a redução do âmbito do programa tenha induzido poupanças pouco significativas, foi conseguida à custa das famílias mais numerosas que foram deixadas sem cobertura. Em janeiro de 2016, foi

<sup>(20)</sup> Arnold, Jens e Rodrigues, Carlos Farinha (2015). *Reducing inequality and poverty in Portugal*, Economics Department working papers No 1258, OCDE.

aprovado um decreto-lei que aumenta o valor de referência e altera a escala de equivalência do sistema de rendimento mínimo para o nível de 2012, de modo a aumentar a sua cobertura. Falta ainda avaliar o impacto desta medida na atenuação da gravidade da pobreza e no apoio aos desempregados de longa duração que possam ter perdido direito ao subsídio de desemprego. Não foram tomadas medidas específicas no que respeita à ativação dos beneficiários do sistema de rendimento mínimo.

### 3.3. POLÍTICAS ORÇAMENTAIS ESTRUTURAIS

#### Sistema de pensões

**As recentes reformas reforçaram a sustentabilidade financeira do sistema de pensões, ao reduzir a cobertura e os níveis das prestações no longo prazo.** Os fundos de pensões privados, que diminuíram acentuadamente durante 2011 para menos de 13 mil milhões de euros, têm dado sinais de recuperação desde 2012, atingindo 17,5 mil milhões de euros no segundo trimestre de 2015. No entanto, mantêm-se abaixo do pico de 19 mil milhões de euros alcançado em finais de 2010. As recentes reformas do sistema de pensões associaram as prestações de reforma ao aumento da esperança de vida e foram concebidas para reforçar a participação no mercado de trabalho. Espera-se que venham a preparar o sistema de pensões para dar resposta às tendências demográficas projetadas a médio e a longo prazo. O relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2015 prevê, para os próximos 10 anos, um aumento das despesas públicas com pensões em percentagem do PIB de um ponto percentual, antes de as medidas com incidência nas prestações e na cobertura produzirem efeitos e provocarem uma descida de 0,7 pontos percentuais entre 2013 e 2060. Segundo o indicador S2<sup>(21)</sup>, o risco de Portugal é baixo a longo prazo (1,8), e o sistema de pensões parece estar numa trajetória sustentável. A médio prazo, segundo o indicador S1, Portugal apresenta um risco elevado (6,4). Significa isto que seria necessário uma melhoria gradual acumulada do saldo primário estrutural de 6,4 pontos

<sup>(21)</sup> O indicador de sustentabilidade a longo prazo S2 mostra o ajustamento inicial do saldo primário estrutural (mantido depois constante para sempre) necessário para estabilizar o rácio dívida/PIB permanentemente, incluindo o financiamento de quaisquer despesas adicionais decorrentes do envelhecimento da população. O indicador de sustentabilidade a médio prazo S1 mostra o ajustamento adicional necessário, em termos de uma melhoria gradual acumulada do saldo primário estrutural ao longo de 5 anos (a partir do ano seguinte às previsões, até 2022), para atingir 60 % do rácio dívida/PIB (valor de referência do Tratado da UE) até 2030, incluindo o financiamento de quaisquer despesas adicionais futuras decorrentes do envelhecimento da população (até à data fixada). Considera-se que um país se encontra em situação de alto risco nos seus horizontes temporais se o S1 for superior a 2,5 pontos percentuais e o S2 for superior a 6 pontos percentuais. O risco médio situa-se acima dos 0 pontos percentuais e dos 2 pontos percentuais, respetivamente. Ver Comissão Europeia (2016), *Fiscal Sustainability Report 2015*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/ecip/pdf/ip018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/ecip/pdf/ip018_en.pdf).

percentuais do GDP (relativamente ao cenário de base de política orçamental inalterada) ao longo de cinco anos a partir de 2018, para poder ser alcançado o valor de referência de um rácio dívida/PIB de 60% até 2030. As pressões que levam a dívida a assumir trajetórias não sustentáveis estão principalmente associadas à grande distância do atual rácio dívida/PIB relativamente ao valor de referência de 60%, e só parcialmente são influenciadas pela evolução do custo do envelhecimento demográfico nos próximos 15 anos.

**As pensões já em pagamento contribuíram para mitigar o impacto da crise económica, mas assentam parcialmente em transferências sociais suplementares.** Tal como se explicou na Secção 3.2, as pensões baixas em pagamento sofreram cortes menores do que outras prestações sociais, o que ajudou a atenuar os efeitos da crise económica nas pessoas mais velhas. As reformas recentes visaram a sustentabilidade futura das pensões, mas não diminuíram o peso das pensões atuais nas gerações mais jovens. Este facto terá de ser confirmado à luz dos rendimentos mais baixos nas faixas etárias mais jovens e da maturidade do sistema de pensões. Esta pressão faz-se igualmente sentir nas finanças públicas, já que as contribuições atuais para o sistema público de pensões cobrem menos de 75% das despesas relacionadas com pensões.

**A adequação futura do sistema de pensões dependerá, em grande medida, do aumento da participação na atividade económica e do prolongamento da vida profissional.** Segundo o relatório da Comissão sobre a adequação das pensões de 2015, as taxas de substituição teóricas, isto é, o rácio dos níveis de pensões após um ano na reforma e os rendimentos aquando da passagem à reforma, vão diminuir substancialmente nos próximos 40 anos. A redução é drástica no caso de carreiras até aos 65 anos de idade, mas muito menos acentuada para as carreiras que começam aos 25 anos e terminam na idade legal de reforma. Além disso, as pensões estão a tornar-se mais progressivas, já que a redução das taxas de substituição deverá ser mais vincada nos rendimentos mais elevados. Significa isto que será essencial trabalhar mais tempo para sustentar a adequação das pensões. Após um declínio que se prolongou por décadas, a taxa de emprego das pessoas mais velhas (55-64 anos) aumentou,

passando de 51,6% em 2012 para 54,3% em 2014. Portugal destaca-se pelas elevadas taxas de emprego das pessoas com mais de 65 anos (18,6% em 2014 no grupo etário 65-69, o que é quase o dobro da taxa registada na UE28), o que é revelador da sua incapacidade de sobreviver com o rendimento de reforma.

### Setor dos cuidados de saúde

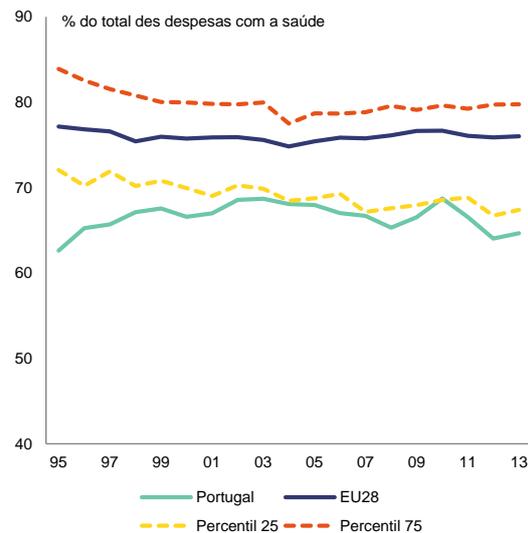
**Embora os indicadores da saúde não revelem atualmente problemas significativos de acessibilidade, há indícios de que não será fácil manter os atuais níveis de acesso aos cuidados de saúde.** No que respeita à acessibilidade, os pagamentos diretos em percentagem das despesas totais com saúde aumentaram entre 2007 e 2013 de 25,5% para 26,6%, ao passo que a média da UE registava uma diminuição (de 16,5% para 16,1%)<sup>(22)</sup>. A tendência de queda no que respeita às necessidades de cuidados não satisfeitas inverteu-se em 2012, com a percentagem da população a declarar necessidades não satisfeitas (porque os cuidados são demasiado caros, porque é necessário percorrer longas distâncias para os obter ou porque as listas de espera são longas) a aumentar mais do dobro (de 1,4 % em 2011 para 3,3 % em 2012, seguido de uma ligeira quebra para 3 %, em 2013). A anterior tendência verificada nas necessidades não satisfeitas devido ao tempo de espera inverteu-se igualmente em 2012 (de 0,1 % para 0,5 %); os dados relativos a 2013 mostram que a situação se estabilizou (0,5%)<sup>(23)</sup>. A garantia de cobertura de médico de família para toda a população assume importância fundamental para melhorar o acesso aos cuidados de saúde primários em Portugal. Porque se espera que, num futuro próximo, os médicos de clínica geral se reformem mais cedo e porque o acesso aos seus serviços não é homogéneo em Portugal, esta questão deverá vir a assumir contornos mais preocupantes. As autoridades concentram-se agora em garantir um número adequado de pessoal médico e de enfermagem para cobrir toda a população, com base no conceito das equipas de família. Em Portugal, os indicadores de resultados na área dos cuidados são, de um modo geral, positivos, ainda

<sup>(22)</sup> Organização Mundial da Saúde, *European health for all database (HFA-DB)*. <http://data.euro.who.int/hfad/>

<sup>(23)</sup> Eurostat. Necessidades não satisfeitas de exame médico declaradas pelo próprio. Última atualização: 26-3-2015.

que, pelos padrões europeus, as despesas com a prevenção sejam relativamente modestas.

Gráfico 3.3.1: Despesas públicas em percentagem das despesas totais com a saúde



Fonte: Comissão Europeia

**Portugal envidou esforços no sentido de assegurar o acesso a cuidados de saúde de qualidade de uma forma sustentável, mas as projeções apontam para um aumento das despesas.** Portugal tem uma das mais baixas percentagens de despesas públicas face ao total das despesas do setor da saúde. Em 2013, as despesas públicas correspondiam a 64,7% das despesas totais com saúde e Portugal fazia parte dos países com percentagens menores de despesas públicas no total das despesas do setor da saúde (Gráfico 3.3.1). Contudo, o país depara-se ainda com o desafio de garantir a sustentabilidade orçamental a longo prazo no setor dos cuidados de saúde. Ainda que, em 2013, as despesas públicas com a saúde se cifrassem em 6% do PIB (inferior à média de 6,9% da UE), o aumento projetado até 2060 é o mais elevado na UE, atingindo os 2,5% do PIB. Não são de excluir pressões futuras em termos de custos decorrentes das tendências demográficas e da prevalência cada vez mais importante de doenças crónicas.

**A implementação da reforma dos hospitais e a consolidação da prescrição de medicamentos pela denominação comum internacional e das receitas eletrónicas poderão ser aproveitadas para melhorar a relação custo-eficácia.** A reforma dos hospitais prossegue em paralelo com a expansão da medicina de família e das unidades de cuidados nas comunidades. Para os hospitais, continua a ser fundamental planear e executar a estratégia orçamental com rigor para assegurar a liquidação dos pagamentos em atraso no setor e melhorar a sua sustentabilidade financeira a longo prazo. Nos últimos anos, foram adotadas medidas para reduzir os preços no mercado farmacêutico. Para 2016, a Autoridade Nacional do Medicamento, Infarmed, prevê poupanças no valor de 14 milhões de euros para os utentes e 68 milhões para o Estado (27 milhões em serviços ambulatoriais e 41 milhões em serviços hospitalares). Além disso, o preço médio dos medicamentos genéricos fornecidos pelo SNS diminuiu de 15,5 para 7,2 euros entre 2010 e o terceiro trimestre de 2015, baixando assim em 27,4% o preço médio dos medicamentos em geral, de 16,8 para 12,2 euros. Não obstante, a penetração dos medicamentos genéricos no mercado fica ainda aquém do que seria desejável. Foram introduzidas medidas adicionais, tais como a prescrição de medicamentos com uma denominação comum internacional e as receitas eletrónicas. Será necessário acompanhá-las de perto para garantir que são implementadas e consolidadas devidamente.

### Tributação

**O sistema fiscal português sofreu recentemente uma profunda reforma, em especial no que respeita ao imposto sobre as sociedades (2014), ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (2015) e à tributação ambiental (2015).** Portugal adotou também várias medidas entre 2011 e 2013 para alargar a base de IVA e melhorar o cumprimento das obrigações em sede de IVA. De um modo mais geral, sejam quais forem as reformas fiscais consideradas, terão de ter em conta a estabilidade do sistema fiscal. O sistema português goza de uma reputação de grande incerteza, o que não só prejudica a atividade dos agentes económicos internos, como torna o país menos atraente aos olhos dos investidores estrangeiros.

**A tributação da segunda fonte de rendimento é elevada.** Segundo o relatório de 2015 da Comissão sobre reformas fiscais nos Estados-Membros da UE <sup>(24)</sup>, os encargos fiscais da segunda fonte de rendimento das famílias em Portugal são muito elevados. Este facto pode gerar desincentivos ao trabalho, resultando numa elevada armadilha de inatividade teórica <sup>(25)</sup> de 40,4% e numa armadilha de salários baixos <sup>(26)</sup> de 46,5%. A segunda armadilha parece ser mais importante na prática, em especial quando quem auferir o segundo rendimento tem um potencial limitado para o gerar (já que essas pessoas ocupam habitualmente profissões pouco qualificadas), ainda que a taxa de atividade global das mulheres seja elevada (70% em 2014 no grupo etário 15-64, comparativamente aos 66,5% da UE).

**Em certa medida, as recentes reformas em sede de IVA alargaram a base tributária, ao limitar o recurso a taxas de IVA reduzidas.** Portugal conta-se entre os Estados-Membros com os mais baixos desvios de IVA em percentagem das receitas teóricas de IVA (9% comparativamente a uma média da UE de 14,5%), o que indica um nível de eficácia relativamente alto na cobrança deste imposto. Contudo, é também um dos Estados-Membros com o maior nível de disparidade da UE no respeitante à política em matéria de IVA (51,9% contra uma média de 47,2% na UE). Tal fica a dever-se ao facto de ter o maior diferencial nas taxas de IVA (19% contra uma média da UE de 9,8%), ao passo que o diferencial decorrente das isenções está em linha com a média da UE <sup>(27)</sup>. Uma vez que a ampla

<sup>(24)</sup> Comissão Europeia, *Report on Tax Reforms in EU Member States*, 2015. Ver quadros 2.3 e 3.1, pp. 26 e 37, respetivamente.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eip/pdf/ip008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eip/pdf/ip008_en.pdf)

<sup>(25)</sup> A armadilha de inatividade mede o desincentivo financeiro à passagem da inatividade para um emprego remunerado para uma pessoa inativa que não tem direito a prestações de desemprego (mas que pode ser beneficiário de outras prestações na forma de assistência social). Define-se como a taxa à qual é tributado o rendimento adicional bruto de uma transição desta natureza.

<sup>(26)</sup> A armadilha de salários baixos mede o desincentivo financeiro ao aumento de um baixo nível de salário decorrente de trabalhar mais horas. Define-se como a taxa à qual é tributado o rendimento adicional bruto de uma opção desta natureza.

<sup>(27)</sup> A disparidade no respeitante à política em matéria de IVA é a diferença entre as receitas teóricas de IVA (ou seja, o imposto legalmente devido ao abrigo do atual sistema), e a

utilização de taxas reduzidas implica perdas de receitas significativas, esta é uma questão que tem de ser reavaliada. No que respeita à tributação dos bens imóveis, Portugal tem margem para passar de impostos sobre as transmissões para impostos recorrentes sobre os bens imóveis, já que os primeiros são relativamente elevados e a sua proporção nas receitas da tributação de imóveis é significativamente superior à média da UE ( ver relatório da Comissão sobre reformas fiscais dos Estados-Membros da UE, 2015, pp. 42-43).

**O regime de tributação das empresas continua a favorecer níveis elevados de endividamento.**

Nos últimos anos, o Governo tentou resolver este problema através da introdução de regras de subcapitalização e da dedutibilidade do capital social das empresas. Em 2013, a dedutibilidade dos pagamentos de juros foi limitada a 70% dos EBITDA para as empresas que excedem o limiar de 3 milhões de euros em pagamentos de juros líquidos (o limiar foi diminuído para um milhão de euros em 2014) e, no âmbito das disposições transitórias, este limite deverá baixar gradualmente para 30% até 2017. Desde 2014, Portugal tem aplicado uma dedutibilidade do capital social das empresas que permite às PME deduzir até 5% do seu rendimento tributável. Em 2015, a diferença de custo de capital (antes e depois de impostos) entre a dívida e os investimentos de capital próprio continua a ser uma das mais elevadas da UE <sup>(28)</sup>.

**O sistema fiscal não é propício ao investimento, já que os custos decorrentes do cumprimento das obrigações das empresas são elevados e os incentivos fiscais carecem de eficácia.** A conceção de incentivos fiscais em I&D adequados pode contribuir para estimular o investimento privado. Portugal dispõe já de um sistema de créditos de imposto para despesas em I&D

(SIFIDE II), que parece estar em linha com as boas práticas <sup>(29)</sup> e, tal como referido na Secção 3.7, pode contribuir para uma economia mais cognitiva. No entanto, será necessário garantir que as novas empresas e as pequenas empresas possam beneficiar desse sistema, o que passa pela monitorização das taxas de participação e pela realização de avaliações regulares. Portugal oferece também vários outros incentivos fiscais para estimular o investimento. Além disso, foi criado um crédito fiscal extraordinário para os investimentos realizados em 2013 (CFEI).

**Foram tomadas medidas significativas para reforçar a eficácia da administração fiscal e melhorar o cumprimento das obrigações fiscais.**

Nos últimos anos, foram envidados esforços consideráveis para combater a evasão fiscal mediante a melhoria da eficácia da administração fiscal. Entre os exemplos contam-se o reforço da Unidade dos Grandes Contribuintes criada em 2012 e o desenvolvimento de sistemas informáticos no domínio fiscal. Em 2014, foram emitidas cerca de 4,8 milhões <sup>(30)</sup> de faturas eletrónicas, o que representa um aumento de 12,3% relativamente ao ano anterior, altura em que foi introduzido o sistema de faturação eletrónica. O Plano Estratégico de Combate à Fraude e à Evasão Fiscais, que vigora entre 2015 e 2017, inclui novas medidas prioritárias e visa maximizar o potencial do sistema de faturação eletrónica e assegurar um cruzamento de dados mais rigoroso. As autoridades atribuem carácter prioritário à aplicação exaustiva destas medidas.

**Há margem para novas reformas na administração fiscal, que contribuiriam para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e aumentar o investimento.** Apesar dos progressos alcançados, há ainda margem para reforçar o cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente no que respeita ao mercado da habitação. Os custos decorrentes do cumprimento e os atuais encargos administrativos para os contribuintes contam-se entre os mais elevados da UE. Em 2014, o tempo que levou a cumprir a totalidade das obrigações fiscais correspondeu a

taxa de imposto «ideal» sem taxas reduzidas ou isenções (expressas em percentagem do nível ideal de receitas). Esta disparidade pode ser repartida em diferencial das taxas de IVA e diferencial de isenções: enquanto o primeiro representa a perda de receitas potenciais em resultado da aplicação de taxas reduzidas, o diferencial decorrente das isenções diz respeito à perda de receitas potenciais em resultado dessas isenções (CPB/CASE, 2015, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, 2015 Report, TAXUD/2013/DE/321*). [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2013.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf).

<sup>(28)</sup> ZEW (2015) e serviços da Comissão.

<sup>(29)</sup> CPB (2014) *Study on R&D tax incentives*. Estudo encomendado pela Comissão Europeia *Taxation Working Paper N. 52 – 2014*.

<sup>(30)</sup> Governo de Portugal (2015): Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2014.

uma média de 275 horas <sup>(31)</sup>, o que supera em muito a média de 186 horas na UE, embora todos os formulários possam ser preenchidos e os impostos pagos em linha. Também a reforma da administração fiscal na perspetiva de melhorar a sua eficácia pode contribuir para estimular o investimento. Há também uma margem significativa para melhorar a eficiência do sistema judicial, por exemplo em matéria de resolução de litígios fiscais. O nível da dívida fiscal contestada em percentagem da receita líquida anual mantém-se elevado (24,2 % em 2013) <sup>(32)</sup> e a questão da escassez de juízes nos tribunais fiscais não foi ainda resolvida. Embora tenha sido aumentados os limiares para os recursos fiscais, parece ser óbvio que só uma reforma mais aprofundada do sistema judicial poderá melhorar a sua eficácia.

---

<sup>(31)</sup> Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. Banco Mundial, Washington, DC.

<sup>(32)</sup> OCDE (2015), *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. Publicações da OCDE, Paris.

**Caixa 3.3.1: Simulação EUROMOD do impacto da reforma do IRS de 2015**

Em 2015, Portugal implementou uma reforma do IRS que afetou vários aspetos do sistema do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares, designadamente com a introdução de um quociente familiar e a reestruturação dos créditos de imposto. Num exercício conjunto de simulação levado a cabo pelo JRC-IPTS (Centro Comum de Investigação-Instituto de Estudos de Prospetiva Tecnológica) e a DG ECFIN, foi utilizado o modelo EUROMOD de microsimulação dos benefícios fiscais, com base nos dados EU-SILC de 2012 para medir a dimensão dos efeitos do imposto no rendimento e na distribuição.

O elemento mais importante da reforma do IRS de 2015 foi a introdução de um quociente familiar que substituiu o anterior quociente conjugal. Até 2014, a base tributável na declaração conjunta era dividida por 2 para determinar o rendimento coletável bruto, enquanto que a reforma de 2015 alterou este quociente para  $2+0,3n$ , em que  $n$  é o número de pessoas dependentes (filhos ou pais). Na tributação separada dos casais aplica-se um quociente de  $1+0,15n$ , e de  $1+0,3n$  para as famílias monoparentais. A fim de evitar perdas de receitas significativas, as poupanças fiscais decorrentes do quociente não podem exceder certos limites, fixados entre 300 EUR em caso de tributação separada com uma pessoa dependente e 2 000 EUR em caso de tributação conjunta e três ou mais pessoas dependentes. No que se refere à reestruturação dos créditos fiscais, a reforma de 2015 acabou praticamente com o crédito fiscal que cada contribuinte podia deduzir diretamente da dívida fiscal bruta, substituindo-o por um novo crédito fiscal para despesas gerais. O crédito fiscal para despesas gerais permite ao contribuinte deduzir 35% de todas as despesas do agregado familiar desde que as mesmas estejam comprovadas por uma fatura com o respetivo número de contribuinte. O crédito fiscal está limitado a 250 EUR por contribuinte. Dado que praticamente todas as despesas são elegíveis para crédito fiscal, a simulação EUROMOD assumiu que todos os contribuintes atingirão efetivamente o limite de 250 EUR. Outra importante alteração em termos de crédito fiscal foi o aumento de 50% do crédito fiscal por menor a cargo, de 213,75 EUR para 325 EUR.

A simulação utilizou como cenário de base as regras portuguesas de 2014 para o cálculo dos benefícios fiscais. A aplicação das regras da reforma resulta num impacto global negativo nas receitas de 600 milhões de EUR. Perto de 300 milhões de EUR desta perda de receitas fica a dever-se à introdução do quociente familiar, enquanto que a outra metade do impacto decorre de variações nos créditos de imposto, designadamente a substituição do crédito fiscal individual pelo crédito fiscal para despesas gerais, mais elevado, e os 50% de aumento do crédito fiscal por menor a cargo. Ainda que o impacto nas receitas do crédito fiscal para despesas gerais só se torne efetivo a partir da declaração de 2016, a maior parte das perdas de receitas relacionadas com o quociente familiar e ao aumento do crédito fiscal por menor a cargo já se materializaram em 2015 na medida em que as tabelas de retenção já refletiam as novas regras da reforma do IRS. De acordo com a simulação, o efeito distributivo da reforma não é linear: torna o IRS mais progressivo mas menos redistributivo, devido à combinação de créditos fiscais mais elevados com o quociente familiar. A maior progressividade deve-se ao facto de os agregados mais pobres terem uma redução relativamente maior das suas obrigações fiscais, mas esta situação é sobrecompensada pela significativa redução da receita fiscal que limita o potencial redistributivo do imposto.

### Quadro orçamental

**A reforma da Lei-Quadro do Orçamento está em fase de execução.** A lei foi especialmente concebida para tornar mais responsáveis as unidades orçamentais e reforçar a orientação de médio a longo prazo das finanças públicas, através da introdução de uma orçamentação baseada em programas. A lei reformada inclui também o alinhamento dos prazos para a apresentação do programa de estabilidade e o Projeto de Plano de Orçamento ao Parlamento com os requisitos do Semestre Europeu. Estabelece um período transitório de três anos para a aplicação da maioria das novas medidas. O Ministério das Finanças deverá criar uma unidade para fiscalizar a execução da lei no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor, ou seja, até ao início de março. O mesmo prazo se aplica à aprovação governamental de um decreto-lei que define a estrutura dos programas orçamentais. Um outro decreto-lei que estabelece especificações e orientações para a execução dos programas será aprovado até setembro. Para que a redução dos pagamentos em atraso já conseguida possa ser mantida, será necessário que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso seja aplicada efetiva e coerentemente. Esta lei aborda já a acumulação de pagamentos em atraso em vários subsectores da administração pública, melhorando a disciplina e o controlo orçamental das entidades em questão. No entanto, os princípios que lhe estão subjacentes não foram devidamente respeitados e a sua aplicação em alguns ministérios tem ser acompanhada de perto, a fim de evitar uma nova acumulação de pagamentos em atraso.

**O Conselho das Finanças Públicas (CFP) português está agora bem estabelecido e desempenha as suas funções de organismo independente de fiscalização das finanças públicas.** O CFP foi criado na sequência da reforma de maio de 2011 da Lei-Quadro do Orçamento e os seus Estatutos constam do anexo da Lei 54/2011, de 19 de outubro. O CFP é uma entidade jurídica sob a forma de organismo independente nos termos do artigo 1.º dos seus Estatutos, e a sua Comissão Executiva não pode solicitar ou receber instruções de qualquer outra instituição pública ou privada. O acesso às informações de que o CFP necessita é pautado por especificações claras. O organismo está operacional desde fevereiro de 2012. Nos termos do Regulamento (UE) n.º 473/2013, cabe ao CFP a avaliação das previsões macroeconómicas que estão na base do projeto de plano orçamental e do programa de estabilidade. O CFP cumpre igualmente o seu mandato jurídico de fornecer avaliações independentes e emitir comentários públicos sobre os objetivos orçamentais nacionais e o cumprimento das regras orçamentais estabelecidas. O Conselho das Finanças Públicas português tem assumido um papel mais proeminente no debate geral sobre a elaboração da política orçamental, em especial através das suas publicações regulares sobre a evolução orçamental a curto e a médio prazo. Em várias ocasiões, expressou as suas preocupações relativamente aos riscos associados a determinadas opções de política orçamental.

## 3.4. REFORMA DO MERCADO DE PRODUTOS

### Reformas do mercado de produtos e margens de venda

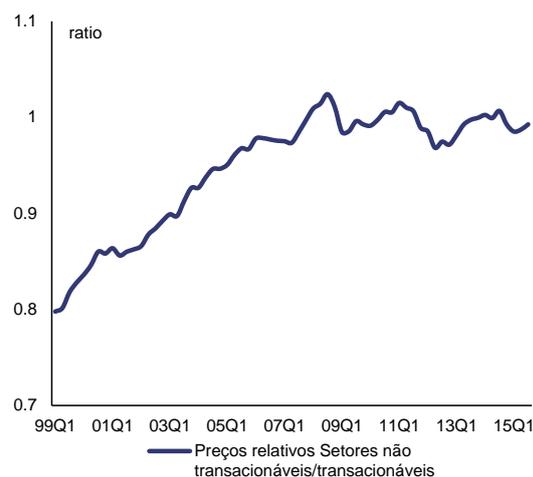
As reformas do mercado de produtos e do seu enquadramento são importantes para aumentar a produtividade e o crescimento potencial. Uma regulação do mercado de produtos menos restritiva ou um aumento da concorrência podem ter efeitos positivos no crescimento, mediante uma redução das margens de venda e dos preços praticados pelas empresas. Antes do programa de ajustamento económico, as margens e os preços nos setores não transacionáveis eram significativamente mais elevados do que no setor transacionável. Tal facto motivou o investimento nos setores não transacionáveis, o que tem contribuído para o aparecimento de desequilíbrios na economia. As reformas estruturais introduzidas durante o programa de ajustamento diminuíram as margens de venda e os preços, embora os seus níveis se mantenham elevados. Em Portugal, os preços relativos dos bens não transacionáveis são ainda elevados em comparação com o início da década de 2000 <sup>(33)</sup>.

### Ambiente empresarial e enquadramento

Nos últimos anos, o ambiente empresarial global tem registado melhorias. De acordo com o relatório do Banco Mundial *Doing Business 2016*, registaram-se progressos em todos os domínios, exceto no financiamento das empresas (quadro 3.4.1), o que permite a Portugal melhorar a sua notação nas classificações internacionais. Portugal regista um desempenho bastante superior à média da UE em matéria de empreendedorismo, com a segunda melhor pontuação de todos os países da UE. Contudo, persistem desafios em

várias áreas, nomeadamente os serviços, as profissões regulamentadas e a melhoria da regulamentação.

Gráfico 3.4.1: Taxas de câmbio efetivas reais em relação ao conjunto da área do euro



(1) Os setores transacionáveis incluem: (i) agricultura e pesca; (ii) indústria (excluindo a construção); (iii) comércio grossista e retalhista, transportes, alojamento e restauração; (iv) informação e comunicação. Os setores não transacionáveis mercantis incluem: (1) a construção; (ii) a finança e os seguros; (iii) o imobiliário; (iv) as atividades profissionais, científicas e técnicas; as atividades administrativas e de apoio; (v) as atividades artísticas, de espetáculos e recreativas; outros serviços e atividades das famílias e organizações e entidades extraterritoriais.

Fonte: Comissão Europeia

O registo de uma empresa é mais fácil do que na maioria dos Estados-Membros, mas o processo de licenciamento continua a ser complexo. De acordo com a Análise do Desempenho das PME de 2015 da Comissão Europeia 2015, Portugal é um dos cinco Estados-Membros da UE onde uma empresa pode ser criada no espaço de um dia <sup>(34)</sup>. Ao longo do último ano, as autoridades portuguesas fizeram progressos para simplificar e acelerar os procedimentos, através da aprovação do sistema da indústria responsável (SIR), da Licença Única Ambiental e de medidas para facilitar a obtenção

<sup>(33)</sup> Estudos da OCDE confirmam que uma das formas de estimular o crescimento passa pelo reforço da concorrência através de políticas que melhorem o funcionamento dos mercados de produtos ao desregulamentarem e facilitarem a entrada ou a ameaça de entrada no mercado (NICOLETTI e Scarpetta, 2003; Barone e Cingano, 2011). Os estudos levados a cabo pela Comissão Europeia indicam que as reformas que facilitam a entrada no mercado e estimulam a concorrência nos mercados de bens e serviços poderão resultar em ganhos de produtividade de 2,3 a 3,2% num período de 10 anos (documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal, SWD/2014/423 final, de 2014, pp. 25-26; Thum-Thysen A., Canton E., *Service sector mark-ups and product market regulation*, Comissão Europeia, 2013, p. 13; IMF, *Country Report for Portugal No 14/56*, p. 32.

<sup>(34)</sup> Um inquérito ao custo da atividade empresarial em Portugal, publicado pelo INE em 2015, revela que a maioria das empresas que responderam não consideram que a criação de uma empresa constitua um obstáculo significativo. Contudo, continuam a encontrar desafios em alguns processos de obtenção de licenças e certificação, designadamente os procedimentos ambientais na indústria e nos serviços de utilidade pública.

Quadro 3.4.1: Distância à «fronteira» segundo o ranking *Doing Business* do Banco Mundial

Ano	Global	Criar uma empresa	Obter uma licença de construção	Obter eletricidade	Registrar propriedade	Obter crédito	Proteger investidores minoritários	Pagar impostos	Transacionar além fronteiras	Executar contratos	Tratar de processo de insolvência
2010*	71.5	90.2	56.7	82.0	70.8	50.0	60.0	75.7	84.7	70.0	74.8
2014	75.9	96.3	77.3	82.0	83.7	50.0	60.0	77.9	85.1	70.0	77.1
2015	77.4	96.3	76.3	84.7	80.3	45.0	56.7	77.8	100.0	73.0	84.2

(1) A pontuação da distância à fronteira calculada pelo Banco Mundial mostra a distância de cada economia à «fronteira», que representa o melhor desempenho no indicador relevante. Esta distância permite ver a diferença em relação aos melhores resultados. A distância de uma economia à fronteira reflete-se numa escala de 0 a 100, em que 0 representa a pior desempenho e 100 representa a fronteira. Uma maior pontuação implica que a economia está a aproximar-se das melhores práticas e, assim, para a melhorar.

Fonte: Banco Mundial

de licenças de construção. Não obstante, os desafios persistem, em especial no que respeita aos procedimentos para obter uma licença de construção e à aplicação efetiva das regras simplificadas relativas à licença ambiental.

**Portugal continua a impor grandes encargos regulamentares às empresas.** O Governo está a elaborar um novo programa Simplex no intuito de propor novas medidas de simplificação legislativa e administrativa, tanto a nível central como local. O programa Simplex 2016 deverá ser lançado em maio e será revisto anualmente. Com base no primeiro inventário dos regulamentos que implicam maiores encargos na indústria, no comércio e nos serviços, realizado em 2014, Portugal está atualmente a preparar um segundo inventário que abrange os outros setores (por exemplo, o turismo, a construção e a agricultura). A Rede Interministerial de Modernização Administrativa (RIMA) coincidirá com a rede de pontos de contacto do programa Simplex. A RIMA deverá continuar a trabalhar no reforço do quadro de governação para a simplificação administrativa, embora os progressos tenham sido lentos no último ano e a sua capacidade seja ainda limitada à administração central, com exclusão da administração local. Além disso, Portugal pretende melhorar o serviço prestado pelo Balcão do Empreendedor e lançar uma iniciativa de «declaração única» em resposta à necessidade de preencher a mesma informação em várias declarações solicitadas pela administração pública.

**Os encargos regulamentares que pesam sobre os prestadores de serviços mantêm-se elevados.** De acordo com a apreciação aprofundada da regulação dos serviços às empresas, publicada pela

Comissão em outubro de 2015 <sup>(35)</sup>, Portugal é um dos países da UE com regras mais restritivas aplicáveis a certas profissões regulamentadas: atividades restritivas, requisitos de seguros e encargos. As reformas que foram planeadas no setor dos serviços, incluindo as atividades jurídicas, das universidades de construção e de comércio grossista, não foram concluídas e, em alguns casos, foram mesmo invertidas. A Diretiva Serviços ainda não foi transposta na íntegra no que respeita à acessibilidade aos procedimentos eletrónicos para os utilizadores estrangeiros, à coordenação entre as autoridades envolvidas e às informações disponíveis nos balcões únicos, o que supostamente facilitará o comércio de serviços a nível transfronteiriço. Tal como foi referido na Secção 3.1, as reformas até agora implementadas em termos da liberalização dos serviços repercutiram-se favoravelmente na produtividade e no PIB. Como tal, a conclusão do processo de reformas poderia induzir resultados ainda mais positivos.

**As reformas têm induzido melhorias graduais no acesso a certas profissões fortemente regulamentadas, mas persistem algumas restrições.** A lei das sociedades profissionais continua a restringir a criação e o funcionamento de grupos empresariais. Os estatutos que regem os organismos profissionais, em especial as disposições relativas aos respetivos regulamentos internos, são restritivos e podem mesmo impedir pessoas singulares e coletivas de aceder às profissões em causa. Podem ainda gerar obstáculos a práticas pluridisciplinares e à divulgação, o que poderá repercutir-se nos honorários cobrados. Portugal participou ativamente na avaliação mútua

<sup>(35)</sup> Para mais informações, consultar o seguinte endereço: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13328/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

dos requisitos impostos para a obtenção de acesso e o exercício de profissões regulamentadas, tendo introduzido algumas medidas que visam facilitar o acesso a profissões que não sejam tão fortemente regulamentadas. Contudo, apesar das restrições persistentes no que respeita ao acesso e ao exercício de algumas profissões regulamentadas, o Governo concluiu que não eram necessárias novas reformas. Na Secção 3.1, foi já demonstrado que as reformas já implementadas estão a induzir aumentos na produtividade e no PIB.

**Os entraves regulamentares existentes em alguns setores de serviços às empresas impedem uma afetação eficiente dos recursos.** Os obstáculos existentes em alguns setores como os serviços jurídicos e de contabilidade reduzem a eficiência na afetação de recursos e geram margens de lucro superiores à média nesses setores, o que se traduz em preços elevados para os consumidores. Persiste o desafio para suprimir os estrangulamentos de natureza regulamentar com o objetivo de diminuir as margens de lucro excessivas, reduzir os preços para os consumidores e aumentar a percentagem de empresas de crescimento rápido no setor empresarial português, que é atualmente uma das mais baixas da UE. Os obstáculos persistentes ao estabelecimento de universidades de outros Estados-Membros e as taxas administrativas elevadas e possivelmente desproporcionadas cobradas pelos prestadores de serviços de construção são aspetos que suscitam preocupações específicas.

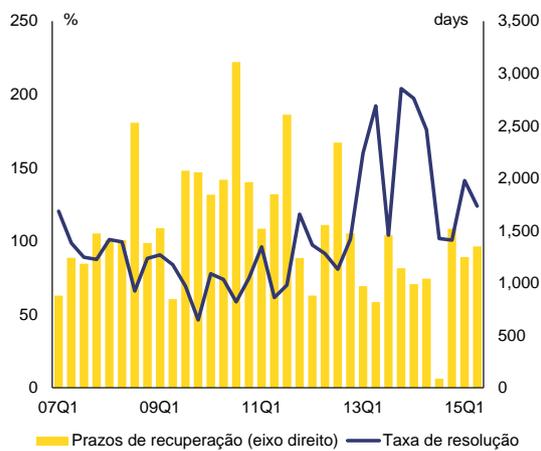
**A aplicação da nova legislação no setor do comércio retalhista merece uma atenção especial.** O Decreto-Lei n.º 10/2015, aprovado em janeiro de 2015, veio simplificar, em certa medida, as regras aplicáveis ao comércio retalhista, isentando determinado tipo de estabelecimentos comerciais do procedimento de autorização e reduzindo o número de entidades nele envolvidas. Contudo, é necessário avaliar a imposição de uma taxa associada ao procedimento de autorização estipulada na Portaria n.º 60-B/2015, já que poderá constituir um obstáculo à entrada no mercado português.

**Para fomentar o dinamismo empresarial e atrair IDE, é essencial assegurar a eficiência do sistema judicial.** Um sistema judicial eficiente é um fator importante a ter em conta no momento de tomar decisões de investimento ou de lançamento

de novas operações. A melhoria da eficiência do sistema de justiça civil, aperfeiçoando, por exemplo, a gestão dos tribunais e promovendo a utilização de métodos de resolução alternativa de litígios, poderá afetar de forma positiva as taxas de entrada e de atração de IDE. Segundo a Comissão Europeia, uma redução de 10 % na duração dos processos em instância cível e comercial poderá aumentar a taxa de entrada de empresas em quase um ponto percentual <sup>(36)</sup>. A confiança no sistema judicial está também associada à duração dos processos, fator essencial para a certeza das transações e da rentabilidade dos investimentos. Portugal registou algumas melhorias no que respeita aos fluxos de ações executivas em 2015, embora o número de processos pendentes seja ainda um problema. A taxa de resolução de processos melhorou e atingiu 123,8 % no segundo trimestre de 2015, com um aumento de 62,3 pontos percentuais em comparação com o nível mínimo de 61,5 % no segundo trimestre de 2011 (gráfico 3.4.2). Os prazos de recuperação de ações executivas era de 1 350 dias no segundo trimestre de 2015, o que representa um aumento de 29,7 % em relação ao valor registado no ano anterior e uma diminuição de 32,0 % em relação ao pico registado no segundo trimestre de 2010. Na primeira metade de 2015, assistiu-se à melhoria da situação em termos de execução. Os processos em instância cível concluídos foram em número superior aos entrados, ainda que o volume absoluto continue a ser modesto (Gráfico 3.4.3).

<sup>(36)</sup> Comissão Europeia, *Market reforms at work in Italy, Spain, Portugal and Greece, European Economy 5/2014*, p. 46.

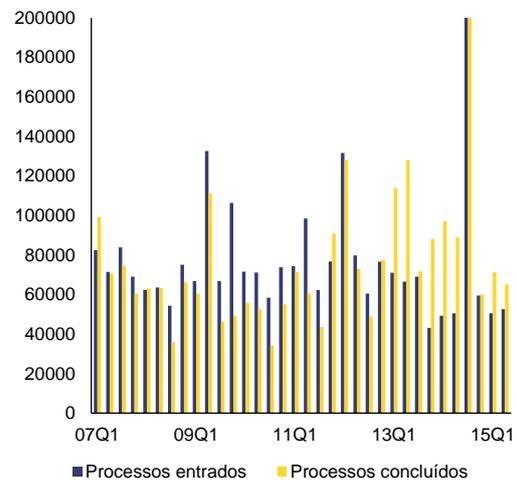
Gráfico 3.4.2: Prazos de recuperação e taxa de resolução de ações executivas



Fonte: Autoridades portuguesas, boletim estatístico trimestral n.º 21

**A eficiência do sistema de justiça português está longe de ser uma realidade.** Tal diz respeito, em especial, à avaliação das atividades dos tribunais, à utilização de ferramentas em linha e à realização de inquéritos a utentes dos tribunais ou profissionais de justiça. As autoridades portuguesas estão a trabalhar para melhorar a gestão dos tribunais, através da recolha sistemática de estatísticas pormenorizadas sobre os fluxos dos processos, a morosidade dos julgamentos e a carga de trabalho dos juízes. Em especial, estão a ser desenvolvidos esforços para resolver os problemas operacionais detetados nos últimos meses devido ao não funcionamento da base de dados central de documentos do Tribunal (portal CITIUS) e à fraca qualidade da base de dados relativa aos tribunais fiscais (SITAF). A prossecução deste trabalho poderia contribuir para assegurar a disponibilidade, em tempo útil, de estatísticas judiciais de qualidade, em especial no que diz respeito à duração dos procedimentos, aos prazos de recuperação, à taxa de resolução de processos e ao número de processos pendentes em tribunais cíveis e comerciais, tribunais de falências, tribunais administrativos e fiscais e às ações executivas.

Gráfico 3.4.3: Ações executivas entradas e concluídas



(1) No terceiro trimestre de 2014, o número de ações executivas entradas e concluídas foi excepcionalmente elevado, em resultado de transferências internas na sequência da aplicação da Lei 62/2013 de reorganização do sistema judiciário. O número de ações entradas atingiu 1 036 868 e as ações concluídas chegaram a 1 054 487.

Fonte: Autoridades portuguesas, boletim estatístico trimestral n.º 21

**A falta de transparência, a fraca governação pública e a corrupção são aspetos que têm impacto no investimento e no crescimento económico,** tal como se explicou na Análise Anual do Crescimento para 2016. Segundo uma sondagem Eurobarómetro realizada junto das empresas, 49% das empresas inquiridas consideram que a corrupção é um problema para quem quer fazer negócio em Portugal, enquanto 40% apontam o favorecimento e o nepotismo como aspetos que suscitam preocupação. De um modo geral, a contratação pública é transparente em Portugal e a contratação pública eletrónica é obrigatória desde 2009. Existe uma plataforma em linha (BASE) que recolhe e publica uma grande quantidade de dados sobre contratos públicos, mesmo na fase de execução. No entanto, persistem lacunas nos dados que ficam a dever-se a erros de arquivo, erros na entrada das informações e a campos em branco. As autoridades adjudicantes em Portugal recorrem frequentemente à adjudicação por ajuste direto, que, no período 2013-2015, constituía 87,3 % de todos os contratos públicos e representava 47 % do total dos montantes contratados. Estão em vigor medidas para reforçar a transparência e evitar o favoritismo, mas os factos sugerem que talvez não estejam a ser

consistentemente aplicadas <sup>(37)</sup>. Entre as empresas, é generalizada a percepção de que os processos de contratação pública estão viciados por conflitos de interesse, favoritismo e práticas não concorrenciais e colusórias.

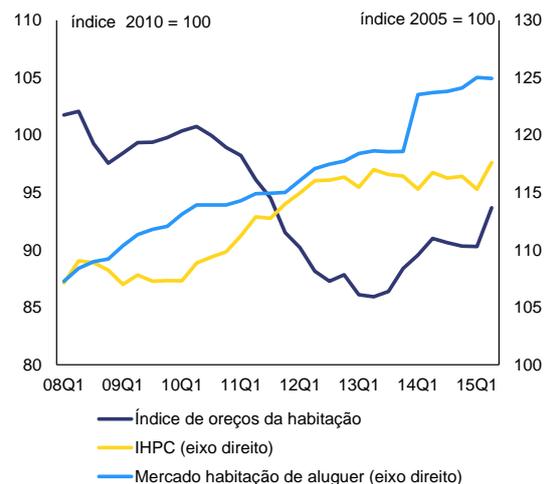
**A transparência continua a constituir um desafio para as parcerias público-privadas (PPP), em especial a nível local e regional, e no que respeita aos contratos de concessão.** A UTAP, a unidade técnica que assume o acompanhamento dos processos de parcerias público-privadas (PPP) sob tutela do Ministério das Finanças, apenas abrange um conjunto de PPP geridas pelo Governo central. As PPP no setor da água, por exemplo, e as PPP a nível local e regional, ficam assim excluídas e continuam a não ser fiscalizadas, pese embora os consideráveis riscos financeiros envolvidos. As autoridades têm conhecimento destas lacunas e concordam com a necessidade de encontrar uma solução, mas não foi ainda apresentado qualquer calendário concreto. Nos domínios dos conflitos de interesses, das incompatibilidades e das «portas giratórias», existe já legislação, mas persistem lacunas significativas no que respeita à prevenção da corrupção por via de uma execução, fiscalização e aplicação de sanções eficazes. Entre os desafios aos quais ainda se tem de dar resposta contam-se a necessidade de julgar em justiça os casos de corrupção complexos e de grande visibilidade e os crimes financeiros e económicos, melhorar as taxas de condenação finais e tornar as sanções mais dissuasoras <sup>(38)</sup>.

<sup>(37)</sup> O relatório de 2015 da Associação Portuguesa dos Contratos Públicos (APCP) estima que 60% dos contratos por ajuste direto não passam pelas plataformas de contratação eletrónica.

<sup>(38)</sup> FLASH EB 428 *Business attitudes towards corruption in the EU and REGIO study on procurement*. No que respeita ao conflito de interesses, em 2012, o Conselho para a Prevenção da Corrupção recomendou a criação de um sistema mais eficaz de divulgação que permitisse uma deteção automatizada de eventuais situações em decisões de contratação pública. Comissão Europeia, *Collection of official data on corruption offences*. Nos três anos relativamente aos quais existem estatísticas criminais, Portugal registou taxas quase idênticas de condenação e absolvição finais em casos de corrupção e uma taxa bastante elevada de penas suspensas em crimes relacionados com corrupção, com 73 % de penas finais suspensas em 2011, 61 % em 2012 e 74 % em 2013. Ver <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=21215&no=2>.

**As autoridades tomaram medidas para promover o nível de internacionalização das PME portuguesas.** Segundo o relatório *Doing Business 2016* e a *SBA factsheet 2015* do Banco Mundial, Portugal ocupa o primeiro lugar nas transações comerciais além fronteiras. O custo e a quantidade de documentos exigidos para importar e exportar mercadorias são inferiores à média da UE, ao passo que o tempo necessário para exportar (15 dias) e importar (13 dias) continua a ser mais longo do que a média da UE (11,6 e 10,6 dias, respetivamente) Para promover a internacionalização das empresas portuguesas, as autoridades estão a pôr em prática várias iniciativas políticas relativamente às quais foi adotada legislação nos últimos anos. Entre estas incluem-se o Quadro Estratégico Nacional de Referência (QREN), que disponibiliza linhas de crédito para as PME, os «balcões únicos» internacionalização que preparam as PME para atividades comerciais para além das fronteiras nacionais, e a criação de uma «Marca Portugal» destinada a reforçar a imagem dos produtos de exportação portugueses e promovê-la mundialmente, e a integrar as PME em cadeias de abastecimento internacionais.

Gráfico 3.4.4: Dinâmica dos preços nos mercados de habitação e arrendamento



Fonte: Comissão Europeia

**Os progressos nas reformas do mercado da habitação ainda não se materializaram.** Durante o programa de ajustamento económico, procedeu-se à reforma do mercado do arrendamento urbano para aligeirar os rigorosos controlos das rendas e

Quadro 3.4.2: Principais indicadores de desempenho das PME em Portugal e na União Europeia, 2014, em %

	Número de empresas		Número de pessoas empregadas		Valor acrescentado	
	PT	UE28	PT	UE28	PT	UE28
<b>Micro</b>	95.4	92.7	42.5	29.3	22.7	21.1
<b>Pequena</b>	3.9	6.1	20.3	20.4	22.3	18.2
<b>Média</b>	0.6	1.0	16.0	17.3	22.0	18.5
<b>PME</b>	99.9	99.8	78.8	67.1	67.0	57.8
<b>Grande</b>	0.1	0.2	21.2	32.9	33.0	42.2
<b>Total</b>	100					

Fonte: Comissão Europeia, Small Business Act for Europe

as relações senhorio-arrendatário, melhorar a oferta de habitações para arrendamento, aumentar a mobilidade residencial, incentivar trabalhos de renovação e flexibilizar o processo judicial entre arrendatários e senhorios. No entanto, não existem ainda estatísticas de habitação bem desenvolvidas, o que dificulta uma avaliação exaustiva do quadro legislativo global, de algumas alterações introduzidas após o termo do programa de ajustamento económico e de um recente acórdão do Tribunal Constitucional. O aumento do preço das rendas acima da taxa de aumento do IHPC sugere um maior dinamismo do mercado de arrendamento. Reformas aplicadas no passado podem ter contribuído para este facto, ao flexibilizar as condições de arrendamento e ao facilitar os processos judiciais relativos aos contratos de arrendamento (Gráfico 3.4.4).

**As autoridades portuguesas criaram um instrumento de acompanhamento do mercado da habitação.** Este instrumento alimenta-se da recolha de elementos sobre contratos de arrendamento assinados e integra informações de várias fontes de dados (registo imobiliário, contratos de serviços de utilidade pública, verificação de recursos das famílias), com base na emissão obrigatória de recibos eletrónicos através do portal do Ministério das Finanças. Até ao final de janeiro de 2016, o número de contratos registados no portal excedia os 750 000 (254 000 dos quais são novos contratos). Os novos contratos produziram já mais de 8 milhões de euros de imposto de selo, e a nova base de dados assente nos recibos de renda eletrónicos constituirá uma importante fonte de informações que permitirá às autoridades fiscais prosseguir a sua missão de combate à evasão fiscal e fraude no mercado de arrendamento comercial e de habitação.

### Regulamentação e dinâmica empresarial

**As empresas portuguesas são menores do que noutros Estados-Membros, o que se repercute na sua produtividade e as torna mais vulneráveis aos choques.** A percentagem de microempresas excede a média da UE, ao passo que as médias e grandes empresas continuam a estar sub-representadas (quadro 3.4.2). Uma baixa dimensão média das empresas pode prejudicar o seu crescimento económico, já que as empresas de maiores dimensões tendem a ser mais produtivas e rentáveis. Tal é particularmente verdadeiro no caso de Portugal, na medida em que o valor acrescentado gerado por pequenas empresas tem sido relativamente baixo, o que as classifica entre as empresas menos produtivas na UE. As microempresas representam mais de 40 % do emprego total, mas apenas 22,7 % do valor acrescentado produzido na economia. Em contrapartida, as médias e grandes empresas conjugam pouco mais de um terço do emprego total, mas produzem mais de metade do valor acrescentado da economia. A baixa produtividade e a pequena dimensão das empresas exacerbou a vulnerabilidade das empresas portuguesas durante a crise económica e financeira, sendo as PME particularmente atingidas. Entre 2008 e 2012, o setor empresarial não financeiro português perdeu 15 % dos seus postos de trabalho, sendo 80 % dessas perdas motivadas pela contração da atividade ou pelo encerramento de PME.

Quadro 3.4.3: Alteração percentual no emprego, setor empresarial português total 2008-2012

Variação no Emprego Total	Variação (%) no emprego total entre 2008-2012 que fica a dever-se a:			
	Aumento da dimensão média de grandes empresas	Diminuição da dimensão média de PME	Diminuição do número de grandes empresas	Diminuição do número de PME
-15.45	4.2	5.31	14.42	76.07
	100			

Fonte: Entrepreneurship at a glance 2015, OCDE

Gráfico 3.4.5: Produtividade total dos fatores em Portugal



Fonte: The Conference Board Total Economy Database, Maio de 2015

**A afetação ineficiente de recursos a empresas menos produtivas parece manter as dimensões das empresas e a produtividade global a um nível baixo.** A grande afluência de capital que resultou da introdução do euro não foi distribuída da forma mais eficiente entre as empresas portuguesas. Esta afetação ineficiente contribuiu para uma queda no crescimento da produtividade total dos fatores (PTF). Em Portugal, o crescimento da PTF mostrava-se relativamente estável até final da década de 1990, mas em 2000 teve início uma tendência em baixa. Esta tendência resultou numa produtividade do trabalho inferior por parte da economia portuguesa quando comparada com outros países da área do euro (ver gráfico 1.7). Entre 1996 e 2011, o crescimento da PTF entre empresas tornou-se mais disperso, devido a um aumento da percentagem de empresas com uma baixa PTF. Uma economia competitiva tenderá a selecionar as empresas menos produtivas do mercado e a reafetar mais fatores de produção às mais produtivas, reduzindo a dispersão da PTF.

Em contrapartida, uma maior dispersão sugere a presença de uma afetação ineficiente dos recursos e de políticas que favorecem a sobrevivência de empresas ineficientes<sup>(39)</sup>.

**A existência de uma regulamentação em função da dimensão a beneficiar as empresas mais pequenas e um mercado financeiro incipiente podem ter contribuído para uma dispersão maior da PTF em Portugal** Como as pequenas empresas tendem a ser menos produtivas do que as de média e grande dimensão, as políticas que apoiam as empresas mais pequenas arriscam-se a reduzir os incentivos à melhoria da produtividade, permitindo que empresas menos produtivas se mantenham no mercado, provocando, assim, a queda da PTF. Há indícios de que, entre 1996 e 2011, à medida que a dispersão da PTF aumentava, as PME em Portugal também beneficiavam de regulamentação em função da dimensão. Também parece ter contribuído para a afetação ineficiente de capital a existência de um mercado financeiro incipiente. Como a integração financeira do início da década de 2000 não foi acompanhada por um aprofundamento do setor financeiro, Portugal exibiu um mercado de capitais que propunha principalmente o endividamento contra garantias como alternativa de financiamento. Não estando os bancos dispostos a conceder mais crédito às empresas produtivas cujas garantias já se encontravam esgotadas, os fundos acabaram por ser muitas vezes direcionados para empresas menos produtivas, que ainda tinham garantias para dar. Às empresas cujas garantias já se encontravam, na sua totalidade, bloqueadas em empréstimos, restavam poucas alternativas para alargar o seu financiamento<sup>(40)</sup>.

**As políticas em prol das empresas de menor dimensão, mas que não têm em conta a idade da empresa não são suscetíveis de promover a criação de emprego e a produtividade.** Existe uma diferença fundamental entre as empresas

<sup>(39)</sup> Gopinath et al. (2015), *Capital Allocation and Productivity in South Europe*, NBER Working Paper 21453. Banco de Portugal (2014), *Misallocation and productivity in the lead up to the Eurozone crisis*, Dias et al.

<sup>(40)</sup> Braguinsky, Branstetter e Regateiro (2011), *The Incredible Shrinking Portuguese Firms*, NBER Working Paper 17265. Reis (2013), *The Portuguese slump and crash and the euro crisis*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 46 (1). FMI (2015), *Rethinking Financial Deepening*: FMI (2015), *Stability and Growth in Emerging Markets*, R. Sahay et al.

jovens e as mais antigas no que respeita ao seu potencial de criação de emprego. Em Portugal, tanto antes como depois da crise, as empresas mais antigas constituíam destruidoras líquidas de emprego, enquanto as jovens empresas contribuíam para a criação líquida de postos de trabalho (Quadro 3.4.4). Além disso, as empresas portuguesas recentemente ingressadas no mercado apresentam um maior crescimento da produtividade do que as empresas mais maduras <sup>(41)</sup>. Por conseguinte, as políticas que promovem o crescimento de jovens empresas, tais como as de um melhor acesso ao financiamento e as que têm em conta a idade da empresa, em vez de proteger as empresas estabelecidas através de regulamentação direcionada para a dimensão, podem contribuir para aumentar a PTF da economia. Tais políticas tenderiam a apoiar as empresas com um maior potencial de crescimento numa fase precoce da sua existência e a decrescer naturalmente à medida que as empresas envelhecem, prevenindo, assim, o apoio ilimitado a empresas menos produtivas.

adotar melhores princípios regulamentares, embora os progressos em determinadas áreas sejam morosos e ainda se encontrem obstáculos a nível local. O ónus regulamentar que pesa sobre os prestadores de serviços continua a ser elevado e existem restrições de acesso a certas profissões regulamentadas.

Quadro 3.4.4: **Contribuição das empresas jovens e mais antigas para o crescimento do emprego total líquido em Portugal, 2001-2010**

		Entradas	Saídas	Já existentes	Total
2001 - 2007	Jovens	2.4	-0.75	1.68	2.72
	Mais antigas		-2.16	-0.92	-2.91
2007 - 2010	Jovens	2.3	-0.79	0.96	2.47
	Mais antigas		-2.13	-1.33	-3.46

(1) Por margem de ajustamento, em% do emprego total do setor empresarial não financeiro

Fonte: C. Criscuolo, P. N. Gal and C. Menon (2014), *The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries*, OCDE

### Implementação de reformas no mercado de produtos

**As reformas no mercado de produtos estão a progredir, embora com lacunas na sua implementação.** Apesar de melhoramentos na generalidade do tecido empresarial e no grau de internacionalização das PME em anos recentes, as empresas continuam, em média, a ser relativamente pequenas. Foram tomadas medidas no sentido de eliminar entraves burocráticos desnecessários que se colocam às empresas e de

<sup>(41)</sup> Entre 2006 e 2011, o crescimento da PTF das jovens empresas era de 7 %, ao passo que a PTF das empresas mais antigas diminuiu (fonte: Inquéritos à Economia da OCDE Portugal 2014).

### 3.5. INDÚSTRIAS DE REDE E EMPRESAS PÚBLICAS

#### Reformas no setor dos transportes

**Portugal realizou progressos substanciais na modernização do seu quadro regulamentar no setor dos transportes, pese embora o facto de a plena implementação registar um atraso.** Foi aplicado um novo quadro jurídico a fim de assegurar a independência da recém-criada Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), empossada das competências regulatórias das três autoridades para os transportes (ferroviária, portuária e rodoviária). O pessoal existente ainda é escasso para lidar eficazmente com as tarefas imputadas à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes ao abrigo do novo quadro jurídico.

**As reformas estruturais aplicadas no sistema portuário para melhorar as condições de concorrência e a relação custo/eficácia já estão a dar resultados positivos, mas os progressos em matéria de concessões são ainda limitados.** No primeiro semestre de 2015, os sete principais portos comerciais de Portugal continental aumentaram o seu volume de tráfego 11,2 %, em comparação com o primeiro semestre de 2014. A eliminação gradual das taxas de utilização dos portos (TUP-Carga), permitiu um significativo ajustamento descendente dos custos gerais de exploração dos portos. Entre 2012 e 2014, os custos de exploração diminuíram 6,3 % <sup>(42)</sup>. Além da renegociação do terminal de contentores do porto de Sines, em que o concessionário se comprometeu com investimentos adicionais a fim de aumentar a capacidade, sem qualquer compensação, todas as outras renegociações estão por acabar. A sua conclusão permitiria que uma maior fatia das economias de custos de exploração resultantes da nova legislação em matéria de direito do trabalho portuário pudesse beneficiar os utentes dos portos. Permitiria também melhorar a concorrência e fomentar o investimento, garantindo simultaneamente uma partilha adequada dos riscos e o alinhamento dos incentivos entre as autoridades portuárias e os operadores do setor privado. Ainda não existe uma lei-quadro geral que proporcione orientação prática sobre as concessões portuárias, embora o cronograma das reformas do setor portuário incluía

essa lei nas suas disposições, o que contribuiria para reforçar a concorrência e atrair novos interessados.

**A privatização da CP Carga foi concluída, enquanto as operações de capital próprio empreendidas pelo acionista e um desempenho operacional otimizado melhoraram a sustentabilidade e o rendimento do gestor da infraestrutura rodó e ferroviária.** O equilíbrio operacional do gestor da infraestrutura ferroviária continua a ser um importante objetivo da política ferroviária. Foram feitos alguns progressos através de uma racionalização de custos, do encerramento de linhas deficitárias e de reduções de pessoal. A REFER e a EP (os antigos gestores das infraestruturas ferroviária e rodoviária) estão atualmente fundidos na IP (Infraestruturas de Portugal). Está a ser ponderada a possibilidade de resolver a dívida pendente da REFER através de uma concessão a longo prazo à IP que incluía a partilha das receitas entre os dois diferentes modos de transporte. Entretanto, um misto de injeção de capital próprio e de operações de conversão de dívida em capital aumentaram este último para três mil milhões de EUR e diminuíram o saldo da dívida da IP para metade, ou seja, seis mil milhões de EUR. O melhor desempenho operacional da IP melhorou a sua rentabilidade em 2015. Na sequência da separação dos terminais de mercadorias, Portugal concluiu a privatização da CP Carga, o que viabilizou um mercado mais aberto e competitivo.

**Os processos de privatização da TAP e das concessões dos transportes urbanos de Lisboa e Porto parecem estar em retrocesso.** O seu êxito traria economias de despesas públicas e introduziria um elemento de concorrência no mercado, assegurando simultaneamente uma melhor conceção e um acompanhamento mais rigoroso das obrigações de serviço público. Devido a uma alteração das prioridades políticas, o governo pondera agora inverter estas medidas. A fim de garantir a sustentabilidade financeira das empresas públicas, tal decisão deverá implicar planos concretos para compensar um potencial impacto orçamental negativo. Existe o risco de um retrocesso no processo de transição para um mercado competitivo dos transportes urbanos, com

<sup>(42)</sup> IMT (2015) Movimento de Carga e de Navios nos Portos do Continente. Amado da Silva, Cardadeiro (2015), Índice do Custo Direto de Utilização dos Portos.

base em procedimentos de adjudicação de contratos públicos <sup>(43)</sup>.

**A maioria dos investimentos necessários na infraestrutura ferroviária já está em curso, mas a capacidade instalada não é utilizada em todo o seu potencial.** Portugal encontra-se em fase de conclusão das ligações internacionais Este — Oeste do Corredor Atlântico, faltando os elos de Sines/Lisboa-Madrid e de Aveiro-Salamanca, cujas linhas estão em curso, no contexto do Mecanismo Interligar a Europa (caixa 1.3). Contudo, a interoperabilidade ferroviária com Espanha ainda levanta problemas, devido à falta de harmonização na altura e largura das composições ferroviárias. Um maior esforço de coordenação neste domínio poderia ajudar a concretizar o potencial do Corredor Atlântico. Além disso, a implantação do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário em Portugal encontra-se em fase de planeamento, não havendo ainda secções contratadas.

#### Défi ce tarifário do setor da eletricidade e infraestrutura energética

**Portugal continua a tomar medidas para melhorar a integração transfronteiriça das suas redes energéticas.** A capacidade de interligação elétrica com Espanha foi de 7 % do total da capacidade de produção instalada em 2014. Esta poderá aumentar para 12 % em 2016, devido à contratação dos atuais de Projetos de Interesse Comum (PIC). Apesar de Portugal estar no bom caminho no que se refere ao nível de interligações de eletricidade, os novos PIC são considerados cruciais para alcançar o objetivo da União da Energia de 15 % de capacidade de interligação até 2030. No que diz respeito aos mercados do gás, o desenvolvimento da plataforma ibérica do gás (MIBGAS) teve início em dezembro de 2015. Este mercado regional permitirá reduzir a concentração no mercado nacional do gás, aumentar a eficiência do setor do gás natural e promover uma concorrência grossista e retalhista.

**Portugal apresenta ainda um grande défi ce tarifário, suscetível de aumentar as pressões sobre os preços da energia elétrica até à sua eliminação completa.**

Um preço grossista mais elevado do que os preços implícitos nas tarifas regulamentadas de venda a retalho nos anos antes da liberalização pautal, juntamente com o aumento dos subsídios às energias renováveis e à produção convencional de eletricidade, conduziram a um elevado défi ce tarifário. O encargo financeiro daí resultante foi suportado pelo fornecedor de último recurso de energia, a EDP, e a necessidade de reembolso poderá levar a um aumento dos preços da energia ao consumidor. O segundo e o terceiro pacotes de medidas com vista à redução do défi ce tarifário no setor da eletricidade estão atualmente a ser implementados, embora com algum atraso. Por conseguinte, a dívida total apenas começará a diminuir este ano e o objetivo de eliminação total inicialmente previsto para 2020 parece agora ter ficado adiado. Pese embora os preços da energia elétrica aplicados às indústrias de médias dimensões tenham diminuído mais em Portugal do que a média da UE em 2015, não deixam de permanecer acima da média da UE, de acordo com dados do Eurostat. Os preços da energia elétrica para os agregados familiares de médias dimensões situam-se igualmente entre os mais elevados da Europa, e as contingências de 2015 aumentaram-nos em mais 4,8 %, fazendo-os subir para mais do dobro da média da UE, que se manteve em 2,2 %. Ter em conta esta evolução quando da conceção do plano para eliminação da dívida tarifária poderá contribuir para evitar aumentos substanciais dos preços da eletricidade. Assim, novos investimentos orientados para o mercado no setor da energia poderiam melhorar a sustentabilidade do setor ao evitar as subvenções através do sistema tarifário.

**Regimes de auxílio mais eficientes, maximizando a orientação do mercado, contribuiriam para os objetivos em matéria de eficiência energética e de energias renováveis.**

A fim de permitir uma boa relação custo/eficácia, a remuneração de um eventual regime de auxílio às energias renováveis teria então de evitar a sobrecompensação e ter uma perspetiva que refletisse os custos. Os investimentos eficazes em termos de energia podem recorrer a regimes de financiamento vocacionados para o mercado, permitindo às empresas reduzir a utilização de

<sup>(43)</sup> O Regulamento n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros prevê a celebração de contratos de fornecimento de serviços públicos de transporte urbano por meio de concursos públicos até 2019 e uma transição gradual para procedimentos de adjudicação concorrenciais, durante o período transitório de 2009 a 2019.

energia através de medidas de economia de custos<sup>(44)</sup>. Implementar o quadro jurídico adequado, nomeadamente através da transposição das diretivas europeias relativas à eficiência energética e ao desempenho energético dos edifícios, facilitaria a alavancagem de investimento privado.

### Setores dos resíduos e da água e política ambiental

**Não obstante a nova orientação política para os setores dos resíduos, da água e do saneamento, o objetivo global das recentes reformas estruturais empreendidas não parece estar em risco.** A reforma implementada nos últimos anos incluía a revisão do quadro regulamentar e jurídico, o que reforçou as competências e a independência da autoridade reguladora e harmonizou os objetivos das partes interessadas. Enquanto a empresa pública de gestão de resíduos (EGF) foi completamente privatizada depois da fixação de novos objetivos estratégicos e da revisão do âmbito das suas concessões ao abrigo do novo quadro regulamentar, as atividades de canalização de águas potáveis e de saneamento por grosso foram objeto de uma reestruturação operacional mediante a concentração de 19 empresas públicas em cinco com o objetivo de aumentar a eficiência operacional e de efetuar uma racionalização dos investimentos nestes setores exigentes em termos das suas necessidades de capital. Beneficiando de subvenções cruzadas entre sistemas em áreas costeiras urbanas densamente povoadas e regiões mais remotas do interior, as novas empresas públicas «da costa para o interior» asseguram a plena recuperação dos custos dos serviços prestados, conseguindo simultaneamente reduzir a tarifa média, aplicando o princípio do poluidor pagador e gerindo os recursos naturais de forma sustentável, em consonância com as diretivas da UE. A solução encontrada resolveu os desafios representados pela acumulação de pagamentos em atraso e da dívida tarifária, motivada pelos aumentos anuais da tarifa abaixo

dos previstos nos contratos originais da concessão. Embora o novo Governo permita aos municípios que se opuseram à concentração ficar fora desta abordagem, está empenhado na segunda fase da reforma, a fusão dos serviços de gestão municipal do comércio a retalho e a promoção da integração das atividades por grosso ou a retalho. Esta estratégia permitirá a harmonização tarifária e beneficiará de economias tanto de escala como de âmbito decorrentes das concentrações e sinergias a montante na cadeia de valor.

**A estratégia nacional de crescimento verde, lançada em 2015, fixa objetivos quantitativos e estabelece as medidas para os alcançar até 2020 e 2030.** Tal como se salienta na casa 1.3 — FEEI — Europa 2020 faz da sustentabilidade e eficiência na utilização dos recursos o seu tema de fundo. No âmbito de uma iniciativa conjunta com os agentes económicos, as autoridades adotaram o Compromisso para o Crescimento Verde em abril de 2015. Esta estratégia de crescimento verde é exaustiva no seu âmbito, compreendendo um vasto leque de medidas destinadas a alcançar os seus objetivos quantitativos para 2020 e 2030. A estratégia constitui também um passo positivo e promissor no sentido de promover a transição para uma economia mais eficiente na utilização dos recursos, assim como para uma economia verde e hipocarbónica em Portugal. É agora essencial implementar numerosas medidas incluídas nesta estratégia, nomeadamente as dirigidas aos desafios consideráveis que se perfilam perante Portugal em termos de gestão dos resíduos, da água e da qualidade do ar.

### A evolução das políticas a nível das indústrias de rede e das empresas públicas

**Está a ser criado no setor dos transportes um quadro regulamentar modernizado, mas continua a ser um desafio preencher toda a grelha de pessoal da entidade reguladora.** Estão a ser mobilizados os investimentos planeados e a renegociação pendente das concessões portuárias cessantes após 2020 irá reforçar o impacto positivo que as reformas estruturais realizadas no subsector portuário estão a ter sobre a concorrência e a relação custo/eficácia. Apesar de progressos positivos nos últimos anos, a sustentabilidade das empresas estatais ainda não está assegurada, uma vez que a reversão de algumas privatizações e concessões de transportes urbanos exercem novas

<sup>(44)</sup> Um estudo recente revela que, para quatro setores (produtos alimentares & bebidas; energia, eletricidade & serviços de utilidade pública; tecnologias ambientais; construção) as poupanças suscetíveis de reforçar a competitividade das PME poderiam ascender a 882 milhões de EUR em Portugal — *RPA (2015): Assessing the Potential Cost Savings and Resource Savings of Investments in 4 SME sectors, relatório para a DG Ambiente, fevereiro de 2015, Loddon, Norfolk, RU*, p.30.

pressões orçamentais. Neste contexto, o impacto da mudança política proposta pelo novo Governo requer maior reflexão, sobretudo em termos de concorrência. No setor da energia, uma melhor integração relativamente ao resto da Europa continua a constituir uma prioridade. A grande dívida tarifária relativa à eletricidade só começará a declinar este ano, podendo afigurar-se necessária a tomada de novas medidas caso o objetivo de total eliminação da dívida até 2020 se revele inatingível. A existência de instrumentos orientados para o mercado a fim de incentivar os investimentos no setor contribuiria grandemente para a sustentabilidade do setor da eletricidade. Apesar de alguns sinais contrários na primeira fase das reformas do setor das águas e do saneamento, a segunda fase está pronta a começar. Manter a sustentabilidade e a eficiência na utilização dos recursos permanece um desafio para este setor.

### 3.6. O PAPEL DOS FUNDOS ESTRUTURAIS

É fundamental relançar o investimento em Portugal após o declínio substancial sentido durante a crise económica. Portugal é um dos Estados-Membros onde o investimento mais caiu durante a crise económica, sendo o investimento a componente do PIB que registou de longe o maior declínio em Portugal. Entre 2005-2007 e 2012-2014, o investimento contraiu-se 41 % em termos reais, comparado com um declínio de 7 % na área do euro no seu conjunto. O investimento no setor da construção representa atualmente cerca de 5,5 % do PIB, globalmente em consonância com a média da UE. No entanto, a proporção do investimento em equipamentos, de 5 % do PIB, está ainda 2 pontos percentuais do PIB abaixo do seu nível anterior à crise, o que sugere um défice de investimento de cerca de 4 mil milhões de EUR em Portugal.

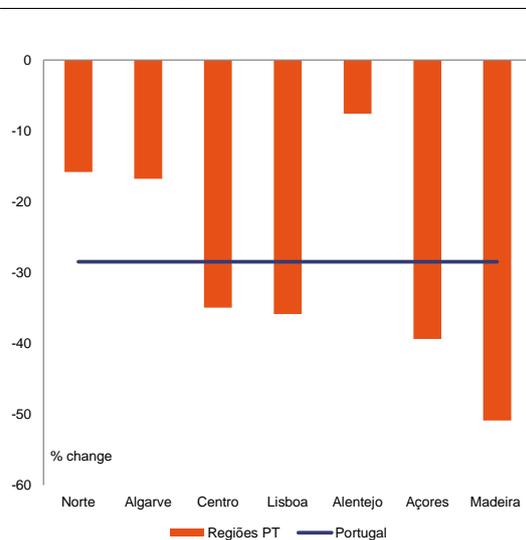
Quadro 3.6.1: Investimento total e PIB (média de 2005-2007 comparada com a média de 2012-2014)

	Resto da área do euro	Portugal
Investimento	-7.0%	-41.0%
PIB	2.9%	-5.1%

Fonte: Comissão Europeia

**A queda no investimento foi desigual nas regiões portuguesas** Entre 2000 e 2011, o declínio situou-se entre 40 % nas duas regiões ultraperiféricas, Açores e Madeira, e 20 % no Norte, Alentejo e Algarve.

Gráfico 3.6.1: Alteração do investimento total por região, 2000-2011



Fonte: Comissão Europeia

**A política de coesão europeia tem providenciado, em termos relativos, um apoio superior em tempos económicos adversos, desempenhando assim um papel contracíclico.** Desde 2000, foram investidos em Portugal cerca de 47 mil milhões de EUR (a preços de 2010) através dos Fundos Estruturais (FEDER e FSE) e do Fundo de Coesão. A percentagem da política de coesão no investimento público total variou consideravelmente antes da crise, embora tenha aumentado consideravelmente nos últimos anos, principalmente devido ao declínio do investimento público financiado pelos orçamentos nacionais e locais. De 30 %, em 2010, aumentou para um pico de 121 % em 2013.

**O Acordo de Parceria para o período de programação de 2014-2020 abrange prioridades de investimento que ultrapassam a infraestrutura tradicional.** Estas incluem o capital humano e o investimento social que lhe está associado. O Acordo abrange um investimento superior a 25,6 mil milhões de EUR. 44 % dos fundos da política de coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) serão afetados à educação, à inclusão social e às medidas relativas ao emprego, enquanto cerca de 41 % serão investidos na inovação, nas TIC, no apoio às PME e na promoção de uma economia hipocarbónica (caixa 1.3, mais pormenores). O restante será investido

em infraestruturas de rede, na proteção do ambiente e na adaptação às alterações climáticas. Em comparação com o anterior período de programação, o investimento em inovação, I&D, TIC, o apoio às PME e à economia hipocarbónica aumentaram significativamente a expensas das demais categorias, nomeadamente a infraestrutura de redes. Esta afetação reformulada dos fundos está plenamente em consonância com os objetivos do reequilíbrio da economia portuguesa na direção de uma maior fatia aos setores mais comerciais, pese embora aliviando alguns dos efeitos adversos do ajustamento económico sobre os grupos mais vulneráveis da população.

**O investimento adicional orientado para os setores mais produtivos pode apoiar o crescimento e o desenvolvimento.** Tal como o Acordo de Parceria também refere, Portugal pode fazer pleno uso dos fundos da UE existentes para ajuda ao desenvolvimento económico e social através do investimento nas infraestruturas tradicionais apenas quando for absolutamente necessário. O investimento na infraestrutura teria de ser, neste caso, estreitamente escrutinado, avaliando-se as necessidades existentes, o planeamento e a sustentabilidade financeira. (caixa 1.3)

Gráfico 3.6.2: Afetação de fundos, discriminada pelos objetivos temáticos de Portugal, 2014-2020



(1) Exceto assistência técnica

Fonte: Comissão Europeia, Acordos de Parceria

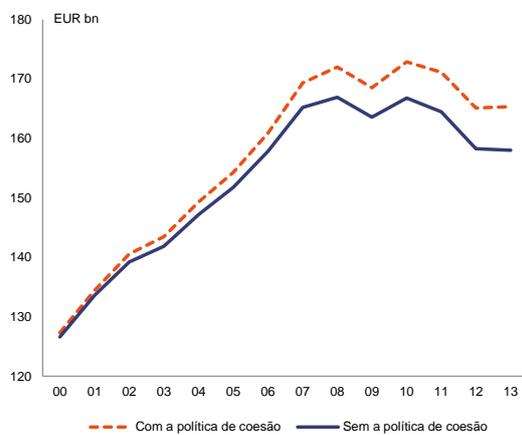
**Acredita-se que os fundos da UE tenham tido um impacto significativo no PIB, especialmente a médio e longo prazo.** Simulações do modelo QUEST sugerem que o PIB de Portugal em 2015 era cerca de 9 mil milhões de EUR mais elevado do que seria sem o investimento que os fundos da política de coesão europeia fizeram neste país desde o ano 2000. Tratando-se de uma política estrutural forte, concebida para reforçar o lado da oferta da economia, em detrimento do lado da procura, este impacto é suscetível de ser ainda maior nos anos vindouros.

**A gestão da qualidade e o uso eficiente dos fundos da UE em Portugal são importantes para melhorar o ambiente de investimento em torno do país.** Os fundos estruturais da UE representam uma percentagem significativa do investimento público <sup>(45)</sup> durante o período de programação de 2014-2020. Portugal poderia utilizar este financiamento para apoiar as PME com os seus investimentos no sentido de se modernizarem e expandirem o seu portefólio de

<sup>(45)</sup> A contribuição dada pelos fundos de coesão ascendia a 1,75 % do PIB em 2014, quase equivalendo ao total do investimento público (2 % do PIB em 2014).

produtos e serviços, para ganharem novos mercados, especialmente a nível internacional, se os corretos mecanismos de apoio (em particular, os financeiros) estiverem plenamente implementados. Contar com elos mais estreitos entre a investigação, a inovação e as empresas, juntamente com as políticas de formação, poderia igualmente desempenhar um papel importante ao encontrar uma melhor resposta às necessidades do mercado de trabalho.

Gráfico 3.6.3: PIB de Portugal, com e sem o investimento da política de coesão, 2000-2013



(1) Simulações com o QUEST

Fonte: Comissão Europeia

## 3.7. EDUCAÇÃO, INVESTIGAÇÃO E INOVAÇÃO

### Sistema de ensino e reformas políticas

**Portugal reduziu significativamente a sua taxa de abandono escolar precoce, mas o número de alunos que repetem o ano está a aumentar e o desempenho escolar não melhora.** De acordo com os resultados de desempenho escolar PISA 2012 da OCDE, os progressos realizados pelos estudantes portugueses começaram a abrandar em 2009. O programa nacional lançado em 2012 para melhorar o desempenho escolar ficou agora completo com a introdução de uma nova ferramenta de monitorização em 2013/14. Desde 2009, Portugal quase passou para metade a sua taxa de abandono escolar precoce (de 30,9 % para 17,4 %), mas os alunos repetentes alcançaram taxas máximas desde 2004, com um aumento de 50 % entre 2011 e 2014, atualmente a 5 %, 11,4 % e 13,3 %, respetivamente, do primeiro para o terceiro ciclo. De acordo com o relatório da OCDE de 2015 sobre o diagnóstico de competências relativo a Portugal, repetir o ano é uma prática muito utilizada, apesar de se ter provado ser ineficaz, dispendioso para o sistema e de reforçar as desigualdades. Portugal presta um apoio contínuo a programas em contexto escolar adaptados para combater o insucesso escolar entre crianças socialmente desfavorecidas. Por exemplo, os programas TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) prestam um apoio adicional a escolas com uma elevada percentagem de alunos desfavorecidos, abrangendo 16 % das escolas. Contudo, as condições socioeconómicas das famílias continuam a ter um papel decisivo no desempenho dos alunos e o aumento da pobreza nos grupos mais desfavorecidos constitui um obstáculo às políticas instauradas para lidar com o insucesso escolar. O recrutamento de menos professores nos últimos cinco anos devido a constrangimentos orçamentais conduziu a uma queda significativa do seu número total e contribuiu para o aumento da idade média dos professores. Mais de 30 % do pessoal docente tem idade superior a 50 anos e 41 % exercem no ensino público. A participação no ensino e nos cuidados pré-escolares revelou-se um meio eficaz de prevenção do insucesso escolar. Todavia, no seguimento de um marcado aumento das taxas de inscrição nesse ramo educacional, os últimos dois anos mostraram uma tendência contrária, com uma diminuição de 2,6 pontos percentuais entre 2012 e 2014 no número de crianças em educação pré-escolar. Isto ficou a dever-se principalmente a uma

diminuição do rendimento médio das famílias e à existência de menos lugares disponíveis nos estabelecimentos públicos de educação e cuidados pré-escolares.

**Em Portugal, a taxa de conclusão do ensino superior no grupo etário 30-34 aumentou significativamente nos últimos dez anos.** Alcançou 31,3 % em 2014, mas encontra-se ainda abaixo da média da UE de 37,9 %, estando além disso a emergir desafios em termos de qualidade. De acordo com o relatório de execução de Bolonha elaborado pela Comissão em 2015, as taxas de aprovação no ensino superior diminuíram 19 pontos percentuais desde 2008 (o maior decréscimo na Europa). De acordo com o índice global de competências Hays 2015, as empresas declaram graves dificuldades na combinação das vagas por preencher com os candidatos a emprego disponíveis. O desemprego entre os recém-licenciados, que é de 26,4 %, é inferior à taxa média de desemprego juvenil, de 35 %. Só as grandes universidades nos centros urbanos conseguiram preencher até 90 % dos lugares disponíveis em 2014/2015, enquanto as universidades de menores dimensões atraíram poucos estudantes. Más perspetivas de carreira profissional e salários baixos criam no espírito dos jovens altamente qualificados um incentivo à emigração. O Governo está a apoiar a criação de polos regionais, como forma de racionalizar o leque de cursos propostos, de lograr uma melhor utilização dos recursos disponíveis e de promover o intercâmbio das melhores práticas. Foi implementada uma estratégia de internacionalização no sentido de aumentar o potencial das universidades portuguesas para atrair talentos do estrangeiro. O Governo implementou igualmente uma iniciativa emblemática de cursos superiores técnicos de pequeno ciclo (*TeSP*) concebida para promover o elo entre o ensino superior e o setor empresarial e para atrair estudantes e empresas para a educação terciária. Os cursos propõem uma forte componente técnica e vocacional e incluem formação no posto de trabalho.

**Uma cooperação mais estreita entre as universidades e as empresas continua a ser um desafio para aumentar a empregabilidade dos diplomados em todos os setores e promover a inovação.** Os representantes académicos e universitários portugueses avaliam as barreiras que

se colocam à cooperação entre a universidade e as empresas como das maiores na Europa. As maiores barreiras que foram identificadas são a ausência de financiamento, quer público quer privado, e o excesso de burocracia. A gestão e os sistemas de financiamento universitários e o percurso profissional académico não proporcionam um ambiente propício ao desenvolvimento da cooperação entre a universidade e as empresas. Os académicos invocam a ausência de sensibilização sobre as diferentes formas de cooperação e as universidades consideram que as empresas são os únicos beneficiários dos esforços existentes. Por outro lado, as empresas carecem frequentemente de capacidade de absorção e percecionam as universidades como demasiado burocráticas para merecer investimento. Portugal não conta com uma estratégia englobante para lidar com essas barreiras económicas e institucionais e não foram tomadas medidas, nem tão pouco foram previstas, para providenciar incentivos aos académicos envolvidos em ações de cooperação com a indústria<sup>(46)</sup>.

**Portugal aumentou substancialmente as taxas de inscrição no ensino e na formação profissionais (EFP) nos últimos quatro anos, tomando simultaneamente medidas para melhorar a sua posição no mercado de trabalho.**

A inscrição em programas de aprendizagem aumentou 60 % entre 2011 e 2014 e em 2015 a inscrição nos novos cursos TeSP aumentou quase sete vezes em comparação com o ano anterior. No entanto, o número de modalidades previstas pelos programas de EFP (ou seja, diferentes opções/vias a partir das quais alunos e pais podem escolher com base em diferentes objetivos educacionais) mantém-se vasto e inclui sobreposições, desnorteando os alunos e minando a eficiência financeira. Por exemplo, em 2015, o sistema de EFP propunha, no ensino secundário inferior, oito modalidades diferentes, com diferentes requisitos de entrada; no ensino secundário superior, 15 modalidades de EFP diferentes e, no ensino pós-secundário e superior, os cursos TeSP e CET (cursos de especialização tecnológica) decorrem em simultâneo. O relatório de diagnóstico de

competências da OCDE 2015 estabelece a necessidade de Portugal tornar o sistema de EFP mais coerente, com melhor comunicação e mais consonância com as necessidades do mercado de trabalho, especialmente através do reforço da componente de aprendizagem em contexto de trabalho e pela racionalização dos programas oferecidos. Em relação com as medidas de política estrutural, Portugal introduziu o *Cheque Formação*, que permite aos estudantes estabelecer o seu próprio percurso formativo e preencher as suas necessidades de formação com uma perspetiva de aprendizagem ao longo da vida.

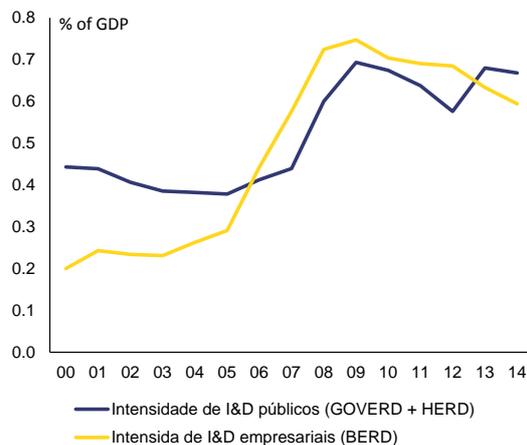
**O sistema de investigação e de inovação**

**Estando o sistema global de investigação e inovação em expansão, o investimento em I&D tem vindo a decrescer, sobretudo afetado por um declínio na I&D empresariais.**

Portugal expandiu fortemente o seu sistema de investigação e inovação (I&I) a partir de uma base muito reduzida. Por exemplo, os investimentos em I&D aumentaram de 0,72 % do PIB em 2000 para 1,58 % em 2009 e as publicações altamente citadas (publicações nas 10 % publicações científicas mais citadas mundialmente) aumentaram de 6,3 % em 2000 para 9,37 % em 2010. Contudo a intensidade de I&D tem vindo a decrescer desde 2009, afastando-se da média da UE (PT: 1,29 %, UE: 2,03 % em 2014). Devido à necessidade de desalavancagem pública, os investimentos públicos de I&D começaram a diminuir em 2010: a tendência na I&D empresariais também tem sido descendente desde então. Trata-se de uma tendência *grosso modo* conduzida por uma ausência de condições de enquadramento propícias à inovação no âmbito da I&D empresariais em Portugal e por incentivos débeis e fragmentados à cooperação entre a ciência e as empresas.

<sup>(46)</sup> *The State of University-Business Cooperation in Portugal (2013)*, Comissão Europeia, DG EAC e Observatório da Investigação e da Inovação, Relatório por País, Portugal 2014, CCI, *Science and Policy Report*.

Gráfico 3.7.1: **Tendências na intensidade da I&D empresariais e na intensidade da I&D públicos, 2000-2014**



- (1) Intensidade da I&D empresariais: Despesas das empresas com I&D (BERD) em % do PIB.  
 (2) Intensidade da I&D públicos: Despesas internas do Governo em I&D (GOVERD) mais ensino superior.  
 (3) Intensidade da I&D públicos: Corte na série entre 2008 e os anos anteriores.

Nota: A recuperação suave (de 0,58 % em 2012 para 0,67 % em 2014) que se mostra no gráfico é devida a um corte na série.

Fonte: Comissão Europeia

**A alavancagem da I&D empresarial através da cooperação entre a ciência e as empresas permanece um desafio fundamental.** Portugal tem demonstrado progressos significativos ao longo do tempo no reforço das suas capacidades de I&D em termos da sua base de recursos humanos. O país aumentou significativamente tanto o número de pessoas com uma educação terciária, como o número de diplomados em ciências e engenharias. A percentagem da população com idades compreendidas entre os 30-34 anos que completou o ensino terciário aumentou de 11,3 % em 2000 para 31,3 % em 2014. A percentagem de novos diplomados em ciências e engenharias por cada 1000 pessoas com idades compreendidas entre 25-34 anos era de 6,5 % em 2000 e de 18,7 % em 2013. Esta evolução teve um impacto positivo na produção científica e no nível de excelência científica em Portugal. Todavia, o país continua a estar muito aquém da média da UE na cooperação entre ciência e empresas e na comercialização do conhecimento<sup>(47)</sup>. O seu lugar

<sup>(47)</sup> O lugar de Portugal na escala de copublicações científicas público-privadas por cada milhão de pessoas é baixo (PT: 15; UE: 50). Portugal conta, também, com 0,67 patentes

na escala de copublicações científicas público-privadas por cada milhão de pessoas é baixo (PT: 15; UE: 50). O baixo nível de I&D públicos financiados pelo setor privado em relação ao nível geral do investimento empresarial em I&D em Portugal é uma indicação de que se o país pretende fomentar os elos entre a ciência e as empresas, será preciso, ainda assim, efetuar reformas de grande envergadura. Simultaneamente, o quadro institucional não inclui incentivos ao fomento da cooperação entre o meio académico e a indústria. Como a experiência no setor privado não é valorizada, os meios académicos dispõem de poucos incentivos para enveredar por carreiras duplas ou para participar em cooperações com a indústria. Além disso, as empresas continuam a concentrar-se em atividades com elevada intensidade de conhecimentos e a taxa de absorção de conhecimentos produzida nas universidades e nos organismos públicos de investigação é muito baixa. Estes fatores limitam a contribuição da base científica para o crescimento económico.

**O desempenho em termos de inovação permanece abaixo da média da UE, dificultando a transição para uma economia mais baseada no conhecimento.** De acordo com o Painel da União da Inovação 2015, Portugal é um «inovador moderado». O seu desempenho situa-se abaixo da média da UE relativamente à maioria dos indicadores de inovação e envolvimento empresarial na inovação<sup>(48)</sup>, o que sugere uma ausência de condições de enquadramento propícias à inovação. Além disso, Portugal fica significativamente para trás no tirar partido das oportunidades da economia digital, com uma baixa adoção da banda larga, um reduzido uso da internet e um pequeno número de consumidores a fazer compras em linha ou a utilizar a banca eletrónica<sup>(49)</sup>. Esta situação impede

PCT por cada mil milhões do PIB, muito abaixo da média da UE (3,78) (Painel de Avaliação da União da Inovação 2015).

<sup>(48)</sup> Receitas de licenças e patentes, inovações de produtos/processos de PME, exportações de produtos de média e alta tecnologia, exportações de serviços mais baseados no conhecimento, despesas empresariais em I&D, despesas de inovação não-I&D e PME inovadoras, colaborando com os outros.

<sup>(49)</sup> Em Portugal, em 2015, apenas 61 % dos agregados familiares assinavam a banda larga fixa (UE: 72 %) e só existiam 46 assinaturas de banda larga móvel por cada 100 pessoas (UE: 75). (c.f. DESI 2016). Em 2015, 28 % dos

substancialmente o país de aproveitar plenamente o valor das transações em linha. A estrutura da economia, em especial a predominância de setores de produção de baixa e média tecnologia, faz com que os bens de média e alta tecnologia contribuam menos para a balança comercial e com que as atividades mais baseadas no conhecimento e as empresas inovadoras de rápido crescimento representem uma menor percentagem do emprego<sup>(50)</sup>. Além disso, 52 % da população e 45 % da força de trabalho possuem poucas ou nenhuma competências digitais<sup>(51)</sup>, o que sublinha a importância de incentivar o desenvolvimento das competências necessárias para a economia digital, promover a inclusão digital e a utilização regular da internet. Um importante desafio político específico que se perfila perante Portugal é, portanto, assegurar que o ambiente empresarial seja propício ao investimento e capaz de apoiar a criação e a proliferação de empresas de rápido crescimento em setores inovadores, de maneira a tornar possível a mudança estrutural para uma economia mais vocacionada para a inovação.

**Os incentivos políticos à cooperação entre os institutos públicos de investigação e as empresas continuam a ser insuficientes e dispersos.** Portugal conta com um número relativamente baixo de doutorandos empregados no setor privado. O apoio público à I&D pode surgir do reforço dos instrumentos existentes, tais como a recente Agência de Inovação (AdI) e o regime de bolsas de doutoramento na indústria. Foi lançada uma parceria entre a AdI e a Associação Empresarial para a Inovação (COTEC) para incentivar a cooperação entre a investigação, as universidades e as empresas, mas não foram visíveis resultados tangíveis até à data. Além desta iniciativa, o país não possui uma estratégia global

para fazer face aos entraves institucionais e económicos à cooperação ciência/empresas. Espera-se que iniciativas como o sistema de incentivos fiscais ao investimento das empresas em I&D (SIFIDE II) e o novo papel da Portugal Ventures, a organização de capital de risco público, ajudem a melhorar a produtividade, a competitividade e a mudança estrutural de Portugal no sentido de uma economia mais baseada no conhecimento.

**Portugal afetou 32,4 % dos seus fundos estruturais a atividades essenciais de I&D e de assistência à I&D.** Trata-se de uma mudança significativa se comparada com o valor de 11,4 % do anterior período de programação. A execução adequada da sua estratégia de especialização inteligente será decisiva na abordagem destes desafios, uma vez que a estratégia concentra recursos em áreas em que Portugal possui relativos trunfos económicos. Portugal aprovou as condições e os requisitos de reconhecimento de Clusters de Competitividade em março de 2015, o que surge na sequência de uma avaliação recente da eficácia da política dos clusters, que concluiu depender esta ainda demasiado de programas de apoio europeus e carecer de uma abordagem sistémica, juntamente com uma definição clara do modelo de governação.

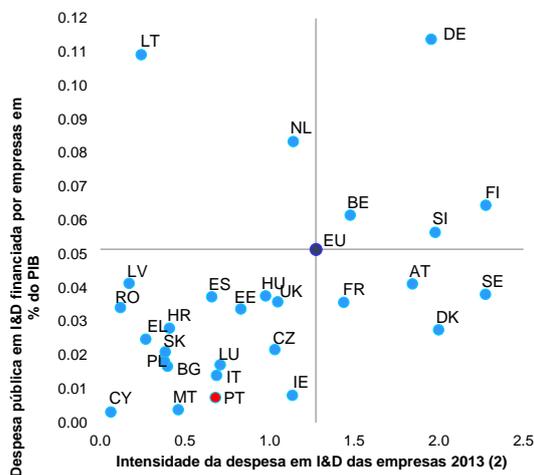
---

cidadãos portugueses nunca tinham utilizado a internet (UE: 16 %) e apenas 65 % da população utilizou a internet pelo menos uma vez por semana (UE: 76%). (c.f. DESI 2016). Em 2015, 44 % dos portugueses utilizadores da internet fizeram compras em linha (UE: 65%) e 41% utilizaram a banca eletrónica (UE: 57 %). (c.f. DESI 2016).

<sup>(50)</sup> O valor acrescentado na indústria transformadora de alta tecnologia, em % do total do valor acrescentado para Portugal é de 0,6 %, enquanto na UE é de 1,75 %. A percentagem de emprego em empresas de elevado crescimento para Portugal é de 7,55 %, enquanto na UE é de 9,14 %.

<sup>(51)</sup> Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (DESI de 2016), Painele de Avaliação da Agenda Digital.

Gráfico 3.7.2: Despesas públicas com I&D financiadas por empresas em % do PIB vs intensidade do BERD



(1) As despesas públicas em I&D financiadas pelas empresas não incluem financiamentos do estrangeiro.

(2) BE, AT: 2011; DE, IE, FR, IT, CY, PT, UE: 2012.

Fonte: Comissão Europeia

**Portugal está a expandir o seu sistema de I&D e a melhorar os seus resultados no domínio da educação, mas o desempenho em termos de inovação e as competências da força de trabalho permanecem baixos.** A inscrição em cursos de formação profissional e educacional tem aumentado e a monitorização dos resultados escolares está a melhorar. No entanto, o baixo nível de qualificações da força de trabalho e os elos debilitados entre as universidades e as empresas continuam a constituir uma barreira aos melhoramentos do desempenho do país em matéria de inovação e competitividade.

## ANEXO A

### Quadro recapitulativo

**Tabela de avaliação da execução das recomendações específicas por país e progressos alcançados na realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020**

Compromissos	Resumo <sup>(52)</sup>
<b>Recomendações específicas por país (REP) de 2015</b>	
<b>REP1:</b> Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo em 2015, tomando as medidas necessárias. Obter um ajustamento orçamental de 0,6 % do PIB no sentido da realização do objetivo orçamental de médio prazo em 2016. Utilizar as receitas excecionais para acelerar a redução do défice e da dívida. Aplicar a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso a fim de melhorar o controlo das despesas. Melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões. Garantir a sustentabilidade financeira das empresas públicas. Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a eficiência da administração fiscal.	<p>Portugal realizou <b>alguns progressos</b> em relação à REP1 (esta avaliação global da REP1 não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento):</p> <p>Houve <b>alguns progressos</b> no cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso à medida que os montantes em atraso continuavam a diminuir. No setor da saúde, todavia, a suborçamentação por parte dos hospitais impede que os montantes em atraso diminuam com maior rapidez.</p> <p>Houve <b>alguns progressos</b> no sentido de tornar o regime de pensões mais sustentável a médio prazo. No curto a médio prazo, as finanças públicas encontram-se sob pressão, uma vez que as atuais contribuições para os regimes públicos de pensões abrangem menos de 75 % das despesas com pensões. Registaram-se progressos limitados no desenvolvimento de novas medidas abrangentes como parte integrante da reforma das pensões em curso.</p> <p>Contudo, algumas medidas já decididas anteriormente começam a ter efeitos positivos na sustentabilidade a médio e longo prazo, tais como a pensão de velhice móvel dependente da esperança de vida aos 65 anos. A idade de admissão à pensão, fixada em 66 anos em 2015, aumentará agora a ano 2/3 do aumento da esperança de vida medida nos dois anos anteriores. O fator de sustentabilidade introduzido no mecanismo de cálculo que determina o montante dos direitos de pensão de reforma antecipada também começou a contribuir</p>

<sup>(52)</sup> As seguintes categorias são utilizadas para avaliar os progressos realizados na implementação das REP para 2015 constantes da Recomendação do Conselho: ausência de progressos - o Estado-Membro não anunciou nem adotou quaisquer medidas em resposta à recomendação específica por país. Esta categoria também se aplica nos casos em que um Estado-Membro encarregou um grupo de estudo para avaliar eventuais medidas; progressos limitados - o Estado-Membro anunciou algumas medidas em resposta à recomendação específica por país, mas são insuficientes e/ou a sua adoção/implementação está em risco; alguns progressos - o Estado-Membro anunciou ou adotou medidas em resposta à recomendação específica por país. Estas medidas são promissoras, mas nem todas foram implementadas, e a sua execução não é um dado adquirido em todos os casos, progressos substanciais - o Estado-Membro adotou medidas, a maioria das quais já foi implementada. Estas medidas contribuem de forma substancial para dar resposta às questões colocadas na recomendação específica por país, plenamente executada - o Estado-Membro adotou e aplicou medidas que dão resposta adequada à recomendação específica por país.

	<p>para a sustentabilidade a médio e longo prazo. O indicador S1 de sustentabilidade orçamental revela que existe um risco elevado a médio prazo (6,4), sobretudo relativo ao requisito de dívida.</p> <p>Registaram-se <b>alguns progressos</b> a nível da sustentabilidade financeira das empresas públicas. Em resultado de medidas de racionalização e de concentrações entre empresas, o desempenho operacional das empresas públicas tem melhorado. As operações com capitais de investimento efetuadas pelo Estado também reforçaram a posição financeira de várias companhias. A inversão parcial da privatização da transportadora aérea TAP pode implicar riscos orçamentais suplementares. O cancelamento da atribuição de concessões de transporte urbano em Lisboa e Porto terá um impacto orçamental imediato durante o ano de 2016, uma vez que as economias que supostamente estas concessões trariam não se materializarão. As escolhas políticas no setor dos transportes precisarão de ser secundadas por medidas que assegurem a viabilidade financeira destas empresas públicas.</p> <p>Houve <b>alguns progressos</b> nos melhoramentos efetuados ao nível da conformidade com as obrigações fiscais e ao nível do aumento da eficiência da administração fiscal. Está em curso a integração planeada das repartições locais das Finanças no programa Aproximar. Estão a ser tomadas medidas de combate à fraude fiscal no mercado da habitação, de melhoramento das disposições de partilha da informação com as instituições financeiras e de reforço do quadro jurídico português contra o branqueamento de dinheiro.</p>
<p><b>REP2:</b> Promover o alinhamento entre os salários e a produtividade, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, tomando em consideração as diferenças em termos de competências e as condições do mercado de trabalho local, bem como as divergências em termos de desempenho económico entre regiões, setores e empresas. Assegurar que a evolução relativa ao salário mínimo seja consistente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade.</p>	<p>Portugal registou <b>alguns progressos</b> quanto à REP2:</p> <p><b>Alguns progressos</b> na promoção do equilíbrio entre salários e produtividade. Os dados mais recentes disponíveis apontam para uma evolução moderada dos salários e em consonância com a produtividade num horizonte a médio prazo. A negociação coletiva a nível setorial tem apoiado este processo. Contudo, a negociação ao nível das empresas não regista sinais de recuperação, limitando potencialmente as possibilidades de diferenciação salarial de acordo com as</p>

	<p>dimensões referidas na REP.</p> <p><b>Não houve progressos</b> no que toca ao salário mínimo. O salário mínimo aumentou de 505 EUR para 530 EUR em janeiro de 2016, num contexto de baixa inflação e de desemprego elevado, aumentando a pressão sobre a estrutura salarial geral, com o risco de afetar as perspetivas de emprego e de competitividade.</p>
<p><b>REP3:</b> Melhorar a eficiência dos serviços públicos de emprego, nomeadamente através de um maior alcance junto dos jovens não registados. Assegurar a ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais e uma cobertura adequada da proteção social, nomeadamente do regime de rendimento mínimo.</p>	<p>Portugal registou <b>alguns progressos</b> em resposta à REP3:</p> <p>Foram realizados <b>alguns progressos</b> com o aumento do alcance junto dos jovens não registados, mas ainda persistem desafios na sua execução. Foi estabelecida uma vasta rede de parceiros envolvidos na execução da Garantia para a Juventude a fim de alcançar os jovens com menos de 30 anos e sem emprego, educação ou formação (NEET). Outro passo positivo foi a criação de uma plataforma em linha Garantia para a Juventude onde estes jovens NEET se podem registar.</p> <p>Registaram-se <b>alguns progressos</b> na melhoria da eficiência dos serviços públicos de emprego através de um reforço da gestão do desempenho e de um processo de transição para serviços digitais. Embora as parcerias com os municípios, as organizações de formação e outros atores da economia social estejam bem desenvolvidas, registaram-se progressos limitados na ligação das parcerias com serviços de emprego privados. Os dois projetos-piloto de parceria com serviços de emprego privados em Lisboa e Porto foram adiados e ainda há de ser lançado um concurso público relativo a esta matéria.</p> <p>Houve <b>alguns progressos</b> na garantia de uma cobertura adequada da assistência social, particularmente através do Rendimento Social de Inserção. Registaram-se alterações nos critérios de elegibilidade ao Rendimento Social de Inserção que poderão alargar a sua abrangência. Mais medidas nesta área incluem o aumento das prestações à infância, incluindo as dirigidas aos agregados familiares monoparentais. Não foram tomadas novas medidas específicas relativas à ativação dos destinatários do Rendimento Social</p>

	de Inserção.
<b>REP4:</b> Tomar medidas suplementares para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas, solucionar a questão do rácio de empréstimos vencidos das empresas nos bancos e reduzir os incentivos ao endividamento na tributação das empresas. Melhorar a eficiência dos instrumentos de reestruturação da dívida para empresas viáveis mediante a introdução de incentivos para os bancos e os devedores participarem em processos de reestruturação numa fase precoce.	Foram realizados <b>alguns progressos</b> para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas e permitir o desendividamento do setor privado, o que inclui a execução avançada da estratégia de desalavancagem empresarial, englobando a modernização das ferramentas de insolvência PER e SIREVE e alterações no tratamento fiscal do financiamento da dívida. No entanto, com cerca de 190 % do PIB, o setor privado português é um dos mais endividados da UE. Além disso, o acesso ao crédito continua a ser dispendioso e difícil para as empresas, em especial as PME. Por conseguinte, persiste a necessidade de continuar a prestar a atenção devida ao problema do elevado endividamento e de encorajar o setor bancário a obter capital para sanear o balanço da elevada carga constituída pelo crédito vencido das empresas.
<b>REP5:</b> Acelerar as medidas e aumentar a transparência no que diz respeito às concessões, nomeadamente no setor dos transportes, e às parcerias público-privadas a nível local e regional.	Foram alcançados <b>progressos limitados</b> no que toca à transparência. Em 1 de junho de 2012, entrou em vigor um quadro revisto relativo às parcerias público-privado (PPP). O Governo renegociou várias PPP no domínio rodoviário. Na maioria dos casos, o Tribunal de Contas já emitiu o seu parecer no sentido de que não é necessária a aprovação prévia para tornar as mudanças efetivas. No que toca às concessões para a rede de abastecimento de água a nível local e às PPP no domínio ferroviário, o Tribunal de Contas emitiu um parecer negativo sobre a forma como o Estado tinha gerido os contratos. A legislação em vigor não habilita a UTAP, a unidade técnica sob tutela do Ministério das Finanças, a fiscalizar as PPP regionais e locais ou até mesmo as PPP/concessões do Estado nos domínios da água/do saneamento/dos resíduos (ou qualquer outra concessão dada a empresas públicas por lei numa relação «interna»). As autoridades estão cientes destas lacunas e concordam que existe uma necessidade de encontrar uma solução. No entanto, não foram ainda propostas sugestões ou um calendário concretos.
<b>Estratégia Europa 2020 (metas nacionais e progressos)</b>	
Meta para a taxa de emprego (20-64 anos): 75 %	67,6 % (2014). Aumentou em comparação com 2013 (65,4 %), após um decréscimo regular desde 2008, mas permanece bastante abaixo do

	objetivo nacional para 2020.
Meta em matéria de I&D: 2,7 % do PIB	<p>Não houve progressão no sentido da consecução do objetivo. Portugal fixou o objetivo nacional de 3% de intensidade de I&amp;D para 2020, com a intensidade de I&amp;D do setor público a atingir 1 % e a intensidade de I&amp;D das empresas a atingir 2%.</p> <p>A partir de 2000 e até aos anos da crise, Portugal realizou progressos significativos no sentido do cumprimento do objetivo de intensidade da I&amp;D. Contudo, a intensidade de I&amp;D tem vindo a decrescer em Portugal desde 2009 (1,58 %), para 1,29 % em 2014. A intensidade de I&amp;D do setor público é de 0,67 % e a intensidade de I&amp;D das empresas é de 0,62 %.</p>
<p>Meta em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE):</p> <p>- Meta nacional em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE):</p> <p>1 % em 2020 em comparação com 2005 (nos setores não abrangidos pelo RCLE)</p>	<p>Com base nas mais recentes projeções nacionais e tendo em conta as medidas existentes, a meta deverá ser alcançada: -25 % em 2020 em comparação com 2005 (com uma margem de 26 pontos percentuais).</p>
<p>Objetivo de Portugal em matéria de energias renováveis para 2020: 31 %</p> <p>Quota da energia proveniente de fontes renováveis em todos os modos de transporte: 10 %</p>	<p>Em 2014, a proporção das fontes de energia renováveis no consumo final bruto de energia atingiu 27 % (mais de 50 % em eletricidade), pelo que Portugal parece estar no bom caminho para alcançar a meta de 31 % em 2020. No entanto, regista-se uma ausência de esforços nos setores do aquecimento, do arrefecimento e dos transportes. Com 3,43 % de fontes de energia renováveis no setor dos transportes, Portugal fica muito aquém do objetivo vinculativo de 10 % de fontes de energia renováveis no setor dos transportes.</p>
<p>Meta de eficiência energética.</p> <p>Portugal estabeleceu um objetivo indicativo nacional de eficiência energética que corresponde a uma redução de 25 % do consumo final de energia até 2020 e que implicaria nesse ano um nível de 22,5 Mtep de consumo primário e de 17,4 Mtep de consumo final de energia.</p>	<p>Portugal segue um percurso que lhe deverá permitir atingir os seus objetivos em matéria de eficiência energética para 2020. O objetivo poderia ter sido fixado a um nível mais ambicioso, uma vez que o consumo final de energia é mais elevado do que as previsões de evolução do PIB entre 2014 e 2020.</p>
Meta em matéria de abandono escolar precoce: 10 %	<p>A percentagem de alunos que abandonam precocemente o ensino era de 17,4 % em 2014. Registaram-se alguns progressos em relação a 2013 (18,9 %). No entanto, a taxa de abandono</p>

	escolar precoce continua a ser das mais elevadas da UE.
Meta em matéria de ensino superior: 40 %	31,3 % (2014). Registaram-se algumas melhorias em relação a 2013 (30 %). Contudo, essa meta continua a ser inferior à média da UE.
Meta em matéria de risco de pobreza ou exclusão social: A meta visava retirar 200 000 pessoas das categorias de risco ou de situação de pobreza e de exclusão social até 2020.	Verificou-se um aumento de 170 000 no número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social entre 2010 e 2014. Apesar do decréscimo de 16 000 pessoas entre 2013 e 2014, a meta nacional para 2020 permanece fora de alcance.

## ANEXO B

### Painel de avaliação do PDM

Quadro B.1: Painel de avaliação do PDM relativo a Portugal

		Limiares	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Desequilíbrios externos e competitividade	Saldo da balança corrente (% do PIB)	média de 3 anos	-4%/6%	-10.8	-10.9	-8.9	-6.0	-2.2	0.0
	Posição líquida de investimento internacional	% do PIB	-35 %	-107.9	-104.3	-100.7	-113.4	-115.7	-113.3
	Taxa de câmbio efetiva real - 42 parceiros comerciais, deflator do IHPC	variação % em 3 anos	±5% (AE) ±11% (não AE)	1.0	-3.1	-3.0	-4.0	-0.6	-1.8
	Quota dos mercados de exportação - % exportações mundiais	variação % em 5 anos	-6 %	-8.2	-7.0	-8.2	-16.2	-6.8	-4.7
	Índice de custo unitário nominal do trabalho (2010=100)	variação % em 3 anos	9% (AE) 12% (Não AE)	6.6	4.2	-0.6	-6.3	-3.4	-2,3e
Desequilíbrios internos	Índice de preços da habitação (2010=100), deflacionado	variação homóloga	6 %	1.0	-1.0	-6.5	-8.7	-2.7	3.6
	Fluxos de crédito para setor privado, consolidados	% do PIB	14 %	5.3	5.3	-0.9	-2.8	-3.6	-8.7
	Dívida do setor privado, consolidada	% do PIB	133 %	204.2	201.5	204.1	209.6	201.4	189.6
	Dívida bruta das administrações públicas	% do PIB	60 %	83.6	96.2	111.4	126.2	129.0	130.2
	Taxa de desemprego	média de 3 anos	10 %	9,5e	10,5e	11.9	13.6	15.0	15.4
	Total do passivo do setor financeiro	variação homóloga	16,5 %	8.9	11.5	-4.5	-4.1	-4.8	-6.1
Novos indicadores de emprego	Taxa de atividade - % da população total 15-64 anos	variação em 3 anos em pp	-0,2 %	-0.2	-0.2	-0,3b	0.0	-0.7	-0.4
	Desemprego de longa duração - % da população ativa 15-74 anos	variação em 3 anos em pp	0,5 %	0,2e	2,0e	2,3b	3.0	3.0	2.2
	Desemprego juvenil - % da população ativa 15-24 anos	variação em 3 anos em pp	2 %	4,1e	6,8e	8.6	12.7	9.9	4.5

e: estimativas

(1) Os valores assinalados a cinzento são aqueles que não respeitam os limiares estabelecidos no Relatório sobre o Mecanismo de Alerta da Comissão Europeia. Para a taxa de câmbio efetiva real e para o custo unitário do trabalho o primeiro limiar aplica-se aos Estados-Membros da área do euro.

Fonte: Comissão Europeia

## ANEXO C

### Quadros-Tipo

**Quadro C.1 Indicadores dos mercados financeiros**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ativos totais do setor bancário (% do PIB)	310.6	325.4	330.8	302.5	270.4	253.7
Parte dos ativos dos 5 maiores bancos (% dos ativos totais)	70.9	70.8	69.9	70.3	69.2	-
Ativos bancários detidos por capital estrangeiro (% dos ativos totais)	22.2	21.4	20.6	19.4	20.3	-
Indicadores de solidez financeira:						
- crédito vencido (% do crédito total) <sup>1)</sup>	5.2	7.5	9.8	10.6	11.9	12.6
- rácio de adequação do capital (%) <sup>1)</sup>	10.3	9.8	12.6	13.3	12.3	12.4
- rentabilidade do capital próprio (%) <sup>1)</sup>	7.5	-5.5	-5.4	-11.0	-17.9	6.0
Empréstimos bancários ao setor privado (variação homóloga em %)	1.7	-3.3	-6.0	-5.0	-5.2	-2.5
Empréstimos para compra de habitação (variação homóloga em %)	3.5	-0.5	-2.8	-3.5	-3.8	-3.8
Rácio empréstimos/depósitos	123.9	116.1	119.5	111.4	105.0	99.6
Liquidez do Banco Central em % dos passivos	8.9	9.7	11.7	11.6	8.1	7.1
Dívida privada (% do PIB)	201.5	204.1	209.6	201.4	189.6	-
Dívida externa bruta (% do PIB) <sup>2)</sup> - pública	55.5	58.4	80.5	85.9	97.6	93.0
- privada	36.5	40.9	43.2	44.0	47.1	45.8
<i>Spread</i> das taxas de juro a longo prazo/Bund (pontos de base)*	265.3	763.3	905.3	472.4	259.1	192.8
<i>Spread</i> dos <i>swaps</i> de risco de incumprimento para os títulos da dívida soberana (5 anos)*	253.0	772.8	818.7	355.8	173.0	137.4

1) Dados mais recentes Q2 2015..

2) Últimos dados: setembro de 2015. As autoridades monetárias e as instituições monetárias e financeiras não estão incluídas.

\* Medido em pontos de base.

**Fonte:** FMI (indicadores da solidez financeira); Comissão Europeia (taxas de juro a longo prazo); Banco Mundial (dívida externa bruta); Eurostat (dívida privada); BCE (todos os outros indicadores).

Quadro C.2 Indicadores do mercado de trabalho e indicadores sociais

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>(4)</sup>
Taxa de emprego (% da população 20-64 anos)	70.3	68.8	66.3	65.4	67.6	69.0
Crescimento do emprego (% variação relativamente ao ano anterior)	-1.4	-1.9	-4.1	-2.9	1.4	1.2
Taxa de emprego das mulheres (% da população feminina 20-64 anos)	65.6	64.6	63.0	62.3	64.2	65.8
Taxa de emprego dos homens (% da população masculina 20-64 anos)	75.4	73.2	69.8	68.7	71.3	72.4
Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (% da população 55-64 anos)	49.5	47.8	46.5	46.9	47.8	49.7
Emprego a tempo parcial (% do emprego total, 15 anos ou mais)	11.9	13.6	14.6	14.3	13.1	12.5
Emprego a termo fixo (% de trabalhadores com contrato a termo fixo, 15 anos ou mais)	22.8	22.0	20.5	21.4	21.4	21.9
Passagens de emprego temporário a emprego permanente	29.6	28.8	26.3	24.0	27.2	-
Taxa de desemprego <sup>(1)</sup> (% da população ativa, 15-74 anos)	12.0	12.9	15.8	16.4	14.1	12.7
Taxa de desemprego de longa duração <sup>(2)</sup> (% da população ativa)	6.3	6.2	7.7	9.3	8.4	7.3
Taxa de desemprego dos jovens (% da população 15-24 anos)	28.2	30.2	38.0	38.1	34.7	31.9
Jovens NEET <sup>(3)</sup> (% da população 15-24 anos)	11.4	12.6	13.9	14.1	12.3	-
Abandono precoce do ensino e da formação (% da população 18-24 anos que completou no máximo o ensino secundário inferior e que não estuda nem segue formação)	28.3	23.0	20.5	18.9	17.4	-
Conclusão do ensino superior (% da população 30-34 anos que completou com êxito o ensino superior)	24.0	26.7	27.8	30.0	31.3	-
Assistência na infância (30 horas ou mais; % da população com menos de 3 anos)	32.0	34.0	34.0	36.0	-	-

(1) Pessoas desempregadas são todas aquelas que não estão empregadas, mas procuraram ativamente um emprego e estão dispostas a começar a trabalhar imediatamente ou no prazo máximo de duas semanas..

(2) Desempregados de longa duração são as pessoas que estão desempregadas há pelo menos 12 meses.

(3) NEET Not in Education Employment or Training - jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação..

(4) Média dos primeiros três trimestres de 2015. Os dados relativos ao desemprego total e ao desemprego dos jovens estão ajustados sazonalmente.

**Fonte:** Comissão Europeia (Inquérito às forças de trabalho da UE).

Quadro C.3 Indicadores do mercado de trabalho e indicadores sociais (continuação)

<b>Despesa com prestações de proteção social (% do PIB)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Doença/cuidados de saúde	7.0	6.7	6.1	6.2	6.2	-
Invalidez	2.0	2.0	2.0	1.8	2.0	-
Velhice e sobrevivência	12.4	12.6	13.4	13.7	14.6	-
Família/filhos	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	-
Desemprego	1.3	1.4	1.3	1.7	1.8	-
Habitação e exclusão social n.e.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
<b>Total</b>	<b>24.5</b>	<b>24.4</b>	<b>24.2</b>	<b>24.9</b>	<b>26.1</b>	<b>-</b>
das quais: prestações subordinadas a condições de recursos	2.5	2.4	2.1	2.2	2.2	-
<b>Indicadores de inclusão social</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social <sup>(1)</sup> (% da população total)	24.9	25.3	24.4	25.3	27.5	27.5
Crianças em risco de pobreza ou exclusão social (% da população 0-17 anos)	28.7	28.7	28.6	27.8	31.7	31.4
Taxa de risco de pobreza <sup>(2)</sup> (% da população total)	17.9	17.9	18.0	17.9	18.7	19.5
Taxa de privação material grave <sup>(3)</sup> (% da população total)	9.1	9.0	8.3	8.6	10.9	10.6
Percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com baixa intensidade de trabalho <sup>(4)</sup> (% da população 0-59 anos)	7.0	8.6	8.3	10.1	12.2	12.2
Taxa de risco de pobreza no trabalho (% da população com emprego)	10.3	9.7	10.3	9.9	10.5	10.7
Impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza.	26.3	32.2	29.1	29.2	26.7	27.0
Limiares de pobreza expressos em moeda nacional a preços constantes <sup>(5)</sup>	4726	4997	4777	4565	4364	4372
Rendimento disponível bruto (famílias; crescimento %)	-0.4	2.8	-3.7	-3.6	-0.2	0.8
Desigualdades na distribuição do rendimento (S80/S20 rácio dos quintis de rendimento)	6.0	5.6	5.7	5.8	6.0	6.2

(1) Pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (AROPE): pessoas em risco de pobreza (AROP) e/ou que sofrem graves privações materiais (SMD) e/ou vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa ou nula (LWI).

(2) Taxa de risco de pobreza (AROP): proporção de pessoas com um rendimento disponível equivalente inferior a 60 % do rendimento médio equivalente nacional

(3) Proporção de pessoas que sofrem de pelo menos 4 das seguintes formas de privação: não conseguem i) pagar a renda ou as contas dos serviços de utilidade pública, ii) manter as suas casas devidamente aquecidas, iii) fazer face a despesas imprevistas iv) comer carne, peixe ou proteínas equivalentes de dois em dois dias, v) pagar uma semana de férias fora de casa uma vez por ano, vi) ter um carro, vii) ter uma máquina de lavar, viii) ter uma televisão a cores, ou ix) ter um telefone.

(4) Pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa: proporção das pessoas entre 0-59 anos que vivem em agregados familiares onde os adultos (excluindo filhos dependentes) trabalharam menos de 20 % do seu potencial tempo de trabalho total nos 12 meses anteriores.

(5) Para a EE, CY, MT, SI e SK, limiares em valores nominais em EUR; Índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) = 100 em 2006 (o inquérito de 2007 refere-se aos rendimentos em 2006).

**Fonte:** No que respeita à despesa com prestações de proteção social, ESSPROS; no que respeita à inclusão social, UE-SILC."

Quadro C.4: Indicadores da política estrutural e do ambiente empresarial

<b>Indicadores de desempenho</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Produtividade do trabalho (real, por trabalhador, variação homóloga)						
Produtividade do trabalho na indústria	-0.32	7.29	2.10	1.02	0.68	-1.58
Produtividade do trabalho na construção	-2.08	-2.74	3.61	7.03	3.26	2.73
Produtividade do trabalho nos serviços mercantis	0.26	2.00	1.96	1.95	1.89	-2.29
Custo unitário do trabalho (conjunto da economia, variação homóloga)						
Custo unitário do trabalho na indústria	1.59	-3.28	-0.99	-1.31	0.25	3.07
Custo unitário do trabalho na construção	3.74	4.96	-1.51	-4.06	-2.00	-3.00
Custo unitário do trabalho nos serviços mercantis	0.63	0.34	-1.49	-2.37	-0.41	1.20
<b>Ambiente empresarial</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Tempo necessário para a execução dos contratos <sup>(1)</sup> (dias)	577	547	547	547	547	547
Tempo necessário para criar uma empresa <sup>(1)</sup> (dias)	4.5	4.5	4.5	3.5	3.5	2.5
Resultados dos pedidos de crédito bancário pelas PME <sup>(2)</sup>	0.92	0.83	1.13	1.24	0.71	0.68
<b>Investigação e inovação</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Intensidade de I&D	1.58	1.53	1.46	1.38	1.33	1.29
Despesa pública com educação em % do PIB, para todos os níveis educativos	5.79	5.62	5.27	4.94	na	na
Número de pessoas empregadas na área das ciências e tecnologias em % do emprego total	23	24	27	29	30	33
População com habilitações universitárias <sup>(3)</sup>	13	14	16	17	18	20
Jovens com ensino secundário superior <sup>(4)</sup>	56	59	65	68	70	72
Balança comercial dos produtos de alta tecnologia em % do PIB	-2.16	-2.00	-1.72	-1.60	-1.55	-1.60
<b>Mercados de produtos e serviços e concorrência</b>				<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
Indicador de Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) da OCDE <sup>(5)</sup> , total				2.12	1.69	1.29
RMP da OCDE <sup>(5)</sup> , retalho				3.29	3.97	1.83
RMP da OCDE <sup>(5)</sup> , serviços profissionais				na	3.08	2.92
RMP da OCDE <sup>(5)</sup> , indústrias de redes <sup>(6)</sup>				3.09	2.55	2.18

(1) As metodologias e respetivos pressupostos para o cálculo deste indicador são apresentadas em pormenor no seguinte endereço: <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

(2) Média das respostas à pergunta Q7B\_a. «[Crédito bancário]: Se solicitou e procurou negociar este tipo de financiamento nos últimos seis meses, qual foi o resultado?». As respostas foram codificadas do seguinte modo: 0 (zero) se foi recebida a totalidade, 1 se foi recebida a maior parte, 2 se só foi recebida uma pequena parte, 3 se o financiamento foi recusado. Se o inquirido respondeu que o pedido estava pendente ou que desconhecia o seguimento que lhe dado, a resposta foi codificada como «valor em falta».

(3) Percentagem da população 15-34 anos que completou o ensino superior.

(4) Percentagem de população 20-24 anos que concluiu, no mínimo, o ensino secundário superior.

(5) Índice: 0 = não regulamentado; 6 = muito regulamentado. As metodologias para o cálculo dos indicadores de regulamentação dos mercados de produtos são apresentadas em pormenor no seguinte endereço: <http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

(6) Indicadores agregados da OCDE nos domínios da energia, dos transportes e das comunicações (ETCR).

**Fonte:** Comissão Europeia; Banco Mundial — Doing Business (execução dos contratos e criação de empresas); OCDE (indicadores da regulamentação dos mercados de produtos); SAFE (resultados dos pedidos de crédito bancário pelas PME).

Quadro C5: Crescimento verde

<b>Desempenho</b>		<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Macroeconómico</b>							
Intensidade energética	kgoe / €	0.16	0.15	0.15	0.15	0.15	-
Intensidade de carbono	kg / €	0.47	0.43	0.43	0.43	0.43	-
Intensidade dos recursos (equivalente à produtividade dos recursos)	kg / €	1.31	1.20	1.13	1.08	0.96	0.96
Intensidade da produção de resíduos	kg / €	-	0.11	-	0.09	-	-
Balança comercial energética	% do PIB	-2.8	-3.4	-4.2	-4.7	-3.7	-3.5
Ponderação da energia no IHPC	%	10.92	11.68	12.73	13.79	8.59	7.86
Diferença entre a evolução dos preços da energia e a inflação	%	1.3	4.5	6.6	10.9	2.6	1.7
Custos energéticos reais unitários	% do valor acrescentad	16.1	16.1	16.1	-	-	-
Rácio impostos sobre o trabalho/impostos ambientais	rácio	5.2	5.2	5.7	5.9	6.5	6.4
Impostos ambientais	% do PIB	2.4	2.4	2.3	2.2	2.2	2.3
<b>Setorial</b>							
Intensidade energética da indústria	kgoe / €	0.23	0.22	0.21	0.20	0.19	-
Custos energéticos reais unitários na indústria transformadora	% do valor acrescentad	36.4	36.4	36.4	-	-	-
Quota das indústrias intensivas em utilização de energia na economia	% do PIB	7.94	8.36	8.09	7.90	7.78	-
Preços da eletricidade para os pequenos e médios utilizadores industriais	€ / kWh	0.09	0.09	0.10	0.11	0.11	0.12
Preços do gás para os pequenos e médios utilizadores industriais	€ / kWh	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04
Despesa pública I&D energia	% do PIB	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Despesa pública I&D ambiente	% do PIB	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04
Taxa de reciclagem de resíduos urbanos	%	39.2	38.0	41.1	45.6	49.5	-
Proporção das emissões de GEE abrangida pelo RCLE*	%	37.7	34.2	36.1	36.8	37.7	37.9
Intensidade energética dos transportes	kgoe / €	1.20	1.14	1.09	1.03	1.04	-
Intensidade de carbono dos transportes	kg / €	3.10	2.90	2.72	2.52	2.52	-
<b>Segurança do aprovisionamento energético</b>							
Dependência de energia importada	%	81.4	75.1	77.7	78.9	73.5	-
Índice agregado de concentração dos fornecedores	HHI	19.0	20.0	27.5	27.6	28.0	-
Diversificação do cabaz energético	HHI	0.33	0.35	0.32	0.29	0.31	-

Todos os indicadores de intensidade macro são expressos como rácios entre uma quantidade física e o PIB (a preços de

Desempenho		2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Macroeconómico</b>							
	Intensidade energética	kgoe / €	0.16	0.15	0.15	0.15	-
	Intensidade de carbono	kg / €	0.47	0.43	0.43	0.43	-
	Intensidade dos recursos (equivalente à produtividade dos recursos)	kg / €	1.31	1.20	1.13	1.08	0.96
	Intensidade da produção de resíduos	kg / €	-	0.11	-	0.09	-
	Balança comercial energética	% do PIB	-2.8	-3.4	-4.2	-4.7	-3.7
	Ponderação da energia no IHPC	%	10.92	11.68	12.73	13.79	8.59
	Diferença entre a evolução dos preços da energia e a inflação	%	1.3	4.5	6.6	10.9	2.6
	Custos energéticos reais unitários	% do valor acrescentad	16.1	16.1	16.1	-	-
	Rácio impostos sobre o trabalho/impostos ambientais	rácio	5.2	5.2	5.7	5.9	6.5
	Impostos ambientais	% do PIB	2.4	2.4	2.3	2.2	2.3
<b>Setorial</b>							
	Intensidade energética da indústria	kgoe / €	0.23	0.22	0.21	0.20	0.19
	Custos energéticos reais unitários na indústria transformadora	% do valor acrescentad	36.4	36.4	36.4	-	-
	Quota das indústrias intensivas em utilização de energia na economia	% do PIB	7.94	8.36	8.09	7.90	7.78
	Preços da eletricidade para os pequenos e médios utilizadores industriais	€ / kWh	0.09	0.09	0.10	0.11	0.11
	Preços do gás para os pequenos e médios utilizadores industriais	€ / kWh	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04
	Despesa pública I&D energia	% do PIB	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
	Despesa pública I&D ambiente	% do PIB	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
	Taxa de reciclagem de resíduos urbanos	%	39.2	38.0	41.1	45.6	49.5
	Proporção das emissões de GEE abrangida pelo RCLE*	%	37.7	34.2	36.1	36.8	37.7
	Intensidade energética dos transportes	kgoe / €	1.20	1.14	1.09	1.03	1.04
	Intensidade de carbono dos transportes	kg / €	3.10	2.90	2.72	2.52	2.52
<b>Segurança do aprovisionamento energético</b>							
	Dependência de energia importada	%	81.4	75.1	77.7	78.9	73.5
	Índice agregado de concentração dos fornecedores	HHI	19.0	20.0	27.5	27.6	28.0
	Diversificação do cabaz energético	HHI	0.33	0.35	0.32	0.29	0.31

---

Todos os indicadores de intensidade macro são expressos como rácios entre uma quantidade física e o PIB (a preços de 2005)

Intensidade energética: consumo interno bruto de energia (em kgoe) dividido pelo PIB (em EUR)

Intensidade de carbono: emissões de gases com efeito de estufa (em kg equivalente CO<sub>2</sub>) divididas pelo PIB (em EUR)

Intensidade de utilização dos recursos: consumo interno de materiais (em kg) dividido pelo PIB (em EUR)

Intensidade da produção de resíduos: resíduos (em kg) dividido pelo PIB (em EUR)

Balança comercial energética: o saldo entre as exportações e as importações de energia, expresso em % do PIB

Ponderação da energia no IHPC a proporção de rubricas «energia» no cabaz de consumo utilizado para a elaboração do IHPC

Diferença entre a evolução dos preços da energia e a inflação: componente energética do IHPC e inflação total (variação anual em %)

Custos energéticos reais unitários: custos energéticos reais e percentagem do valor acrescentado para a economia

Impostos ambientais e impostos sobre o trabalho: da base de dados da DG TAXUD 'Tendências de tributação na União Europeia

Intensidade energética da indústria: consumo final de energia da indústria (em kgoe) dividido pelo valor acrescentado bruto da indústria (em EUR a preços de 2005)

Custos energéticos reais unitários na indústria transformadora: custos reais em percentagem do valor acrescentado para a indústria transformadora

Quota das indústrias intensivas em utilização de energia na economia: parte do valor acrescentado bruto das indústrias intensivas em utilização de energia no PIB

Preços do gás e da eletricidade para os pequenos e médios utilizadores industriais: escalões de consumo 500 — 2 000 MWh e 10 000 — 100 000 GJ; valores sem IVA.

Taxa de reciclagem de resíduos urbanos: rácio entre os resíduos municipais reciclados e os resíduos municipais totais

I&D do setor público em energia e ambiente: despesas da administração pública em I&D (GBAORD) nessas categorias em % do PIB

Percentagem de emissões de gases com efeito de estufa abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE: com base nas emissões de gases com efeito de estufa (excluindo utilização dos solos, alterações na utilização dos solos e silvicultura) conforme comunicado pelos Estados-Membros à Agência Europeia do Ambiente.

Intensidade energética dos transportes: consumo final de energia das atividades de transporte (kgoe) dividido pelo valor acrescentado bruto da indústria dos transportes (em EUR a preços de 2005)

Intensidade de carbono dos transportes: emissões de gases com efeito de estufa das atividades de transporte divididas pelo valor acrescentado bruto da indústria dos transportes

Dependência de energia importada: importações líquidas de energia divididas pelo consumo interno bruto de energia, incluindo o consumo de combustível de bancos internacionais

Índice agregado de concentração dos fornecedores: abrange petróleo, gás e carvão. Valores inferiores indicam maior diversificação e, por conseguinte, menos riscos.

Diversificação do cabaz energético: índice Herfindahl para o gás natural, todos os produtos de petróleo, calor produzido a partir de fonte nuclear, energias renováveis e combustíveis sólidos

\* Comissão Europeia e Agência Europeia do Ambiente

**Fonte:** Comissão Europeia (Eurostat) salvo indicação em contrário

---