

Bruxelas, 22.2.2017  
SWD(2017) 87 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Relatório relativo a Portugal 2017**  
**que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correção de**  
**desequilíbrios macroeconómicos**

*que acompanha o documento*

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO**  
**CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU E AO EUROGRUPO**

**Semestre Europeu de 2017: Avaliação dos progressos em matéria de reformas**  
**estruturais, prevenção e correção de desequilíbrios económicos, e resultados das**  
**apreciações aprofundadas ao abrigo do Regulamento (UE) N.º 1176/2011**

{COM(2017) 90 final}  
{SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final}

# ÍNDICE

Síntese	1
1. Situação económica e perspetivas	5
2. Progressos na aplicação das recomendações específicas por país	13
3. Síntese das principais conclusões da apreciação aprofundada do PDM	17
4. Prioridades de reformas	24
4.1. Finanças públicas e tributação	31
4.2. O setor financeiro e o endividamento	31
4.3. Políticas laborais, educativas e sociais	38
4.4. Investimento	46
4.5. Políticas setoriais	53
4.6. Administração pública	59
A. Quadro recapitulativo	63
B. Painel de avaliação do PDM	72
C. Quadros-Tipo	73
Referências	78

## LISTA DE QUADROS

1.1. Principais indicadores económicos, financeiros e sociais - Portugal	12
2.1. Quadro de síntese da avaliação das REP relativas a 2016	15
3.1. Quadro de avaliação do PDM - Portugal 2017	22
B.1. Painel de avaliação do PDM relativo a Portugal	73
C.1. Indicadores do mercado financeiro	74
C.2. Conjuntura laboral e social	75
C.3. Despesa com prestações de proteção social (% do PIB)	75
C.4. Indicadores de desempenho do mercado de produtos e indicadores de política	76
C.5. Crescimento Verde	77

## LISTA DE GRÁFICOS

1.1. Crescimento do PIB real e respetivas componentes	5
1.2. Taxas de atividade, emprego e desemprego (trimestrais)	6
1.3. Emprego por tipo (permanente, temporário, independente), em variações homólogas	6

1.4.	Desigualdades na distribuição do rendimento (rácio dos quintis de rendimento S80/S20)	7
1.5.	PLII e evolução da Balança Corrente	8
1.6.	Índice de Vantagem Comparativa Revelada (comércio de bens)	9
1.7.	CUT nominal, índice 2001Q1 = 100	9
1.8.	Crescimento dos salários coerente com competitividade externa constante e crescimento real dos salários	9
1.9.	Decomposição da produtividade na economia mundial	10
1.10.	Crescimento potencial e respetivas componentes	11
3.1.	Situação do setor bancário e níveis de dívida interna	18
4.1.1.	Choque combinado nas taxas de juro e no crescimento do PIB	24
4.1.2.	Consolidação orçamental	25
4.2.1.	Repartição setorial da dívida em 2002-2016	35
4.2.2.	Repartição das variações homólogas dos rácios dívida/PIB, SNF	35
4.2.3.	Repartição das variações homólogas dos rácios dívida/PIB, famílias	35
4.2.4.	Decomposição da Posição Líquida de Investimento Internacional de Portugal (PLII)	36
4.2.5.	Financiamento da balança corrente	36
4.2.6.	Sensibilidade da PLII aos choques macroeconómicos	37
4.3.1.	Taxa de desemprego por duração	38
4.3.2.	Principais indicadores sociais	41
4.4.1.	Produtividade do investimento	46
4.4.2.	Investimento e seus componentes	46
4.4.3.	Investimentos privados e públicos	47
4.4.4.	Fatores mais problemáticos para a atividade empresarial	48
4.4.5.	Fórum Económico Mundial, Relatório de Competitividade Global 2016-2017, Portugal	48
4.4.6.	Investimento direto estrangeiro	49
4.4.7.	Contribuição, por componente, para a variação do saldo da BC, 2007-2015	50
4.4.8.	Custos salariais unitários nominais por setor	50
4.4.9.	Classificação da Qualidade Média nos 5 maiores setores de exportação da indústria transformadora	51
4.4.10.	Dinamismo e competitividade das exportações (mercadorias) nos 10 principais destinos (2013-2015)	51
4.5.1.	Indicador de restritividade, 2016, Portugal e a UE	55
4.5.2.	Quotas de alguns países no total de transporte marítimo de mercadorias da UE, 2014	58
4.5.3.	Produtividade do trabalho no setor portuário, ajustada pelos salários	58

## LISTA DE CAIXAS

2.1.	Contribuição do orçamento da UE para as reformas estruturais em Portugal	16
4.4.1.	Investimento	52
4.6.1.	Destaques	62

## SÍNTESE

O presente Relatório examina a economia portuguesa à luz da Análise Anual do Crescimento da Comissão, publicada em 16 de novembro de 2016. Nesse documento, a Comissão apela aos Estados-Membros da UE que redobrem os seus esforços em torno dos três elementos do triângulo virtuoso da política económica — impulsionar o investimento, prosseguir reformas estruturais e assegurar políticas orçamentais responsáveis. Ao agir desta forma, os Estados-Membros devem colocar a tónica no reforço da justiça social, a fim de alcançarem um crescimento mais inclusivo. A Comissão publicou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta (RMA), que lançou o sexto ciclo do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM). O presente relatório dá conta da apreciação aprofundada que o RMA de 2017 concluiu dever ser feita para a economia portuguesa.

**Ainda que tenha continuado a recuperar pelo quarto ano consecutivo, a economia portuguesa mantém-se vulnerável a choques.** O crescimento da procura interna continua a ser alimentado pelo dinamismo do consumo privado. As condições para o investimento continuam difíceis, o que continua a comprometer o crescimento. Contudo, espera-se uma retoma do investimento a médio prazo, mercê do apoio dos fundos da UE, o que deverá ajudar a reequilibrar a economia mediante o aumento da quota-parte dos setores transacionáveis.

**Recentemente, registou-se um importante aumento da contribuição do comércio externo líquido, possivelmente devido a fatores conjunturais.** A evolução favorável dos termos de troca contribuiu para a melhoria da balança comercial de bens. Não obstante, os custos unitários do trabalho aumentaram nos últimos tempos, o que veio pressionar a competitividade. É previsível que a melhoria dos termos de troca venha a ser comprometida, em consequência de uma procura interna em alta que fomenta as importações e enfraquece a balança comercial. Prevê-se que voltem a emergir pressões sobre os preços, em especial devido ao aumento dos preços do petróleo. O emprego deverá prosseguir na via da melhoria, ainda que a um ritmo mais lento, seguindo mais de perto o crescimento do PIB. Em termos globais, as previsões apontavam para uma ligeira desaceleração do PIB real em 2016, devendo depois retomar uma trajetória ascendente

em 2017 e 2018. As incertezas que pesam sobre o investimento, o setor bancário e a realização de reformas estruturais podem comprometer uma retoma sustentável.

**A situação das finanças públicas deverá melhorar, ainda que as perspetivas orçamentais continuem a revelar-se vulneráveis a riscos de revisão em baixa.** O défice nominal deverá continuar a descer para 2,0 % do PIB em 2017, essencialmente em resultado da recuperação económica moderada e de condições de financiamento favoráveis. Contudo, a incerteza em torno das perspetivas macroeconómicas, o potencial impacto no défice das medidas de apoio ao setor bancário e possíveis derrapagens nas despesas constituem fatores de risco. Depois de um acentuado aumento durante a crise económica, a dívida pública estabilizou-se em torno dos 130 % do PIB desde 2013. Assente na projetada continuação de uma recuperação económica moderada e na previsão de excedentes primários, o rácio dívida/PIB deverá diminuir gradualmente a partir de 2017. Porém, o nível da dívida pública, ainda muito elevado, associado aos níveis ainda relativamente significativos do défice e a um crescimento lento, torna Portugal vulnerável a variações da conjuntura económica e à subida dos custos de financiamento.

**Globalmente, Portugal registou progressos limitados na resposta às recomendações que lhe foram dirigidas em 2016.** Houve alguns avanços no que respeita à revisão das despesas. A despesa pública é agora objeto de mais controlos e medidas de contenção, na sequência de exercícios de revisão da despesa em alguns setores. Foram também feitos alguns progressos para garantir a sustentabilidade a longo prazo do setor dos cuidados de saúde. Os esforços envidados para tornar o sistema de pensões menos dependente de transferências orçamentais deram alguns frutos, ainda que limitados. Não se registaram avanços na reestruturação das empresas públicas, em especial no setor dos transportes. No mercado de trabalho, as melhorias são limitadas no que respeita a manter a evolução do salário mínimo a um nível consentâneo com a promoção do emprego e da competitividade, ainda que não se tenham materializado até à data riscos para o emprego. Houve também progressos limitados para garantir a efetiva ativação dos desempregados de longa duração e melhorar a coordenação entre os

serviços de emprego e os serviços sociais. Há, porém, a registar algumas melhorias no reforço dos incentivos às empresas para que contratem pessoal com contratos permanentes. No setor financeiro, registaram-se progressos limitados na contenção do elevado nível de crédito em incumprimento e na melhoria do acesso ao financiamento para as *start-ups* e as pequenas e médias empresas através do mercado de capitais. Foram feitos alguns avanços para tornar o regime de fiscalidade das empresas menos propício ao recurso ao endividamento. Houve alguns progressos na melhoria da transparência na contratação pública, na resolução mais célere dos litígios fiscais e no incentivo à cooperação entre as universidades e o setor empresarial. Os progressos são limitados quanto se trata de acelerar os procedimentos de licenciamento e reduzir as barreiras regulamentares, em especial nos serviços às empresas.

No que respeita à consecução das metas nacionais ao abrigo da estratégia Europa 2020, Portugal regista um bom desempenho na redução das emissões de gases com efeito de estufa, no cumprimento das metas globais em matéria de energias renováveis e eficiência energética, bem como na redução do abandono escolar precoce. Existem ainda obstáculos consideráveis à concretização das metas relativas à taxa de emprego, ao investimento em I&D, à conclusão do ensino superior e à redução da pobreza.

Principais conclusões da apreciação aprofundada contida no presente relatório e desafios que lhes estão associados:

- **O crescimento potencial continua aquém do nível registado antes da crise e mantém-se abaixo da média da UE.** É afetado pela persistência de estrangulamentos e rigidezes nos mercados de trabalho e dos produtos, bem como por importantes desequilíbrios externos. Os esforços para reduzir a dívida e o volume de crédito em incumprimento detido pelos bancos foram limitados, o que prejudica uma cobrança da dívida mais sustentável e o investimento. Ao mesmo tempo, a sustentabilidade da dívida pública e a redução das taxas de juro pesam na disciplina orçamental e na necessária trajetória de ajustamento orçamental.
- **O processo de reequilíbrio externo da economia portuguesa está em curso, mas a um ritmo moderado.** O atual reequilíbrio da balança corrente, influenciado pelo forte dinamismo das exportações, continua a ter um impacto limitado no elevado volume de passivos externos líquidos. A elevada dívida externa e a vulnerabilidade do setor externo em geral estão associados aos baixos valores da produtividade e da competitividade, com limitada especialização em setores de maior valor acrescentado.
- **O setor empresarial privado em Portugal está sobre-endividado.** Esta situação está estreitamente ligada ao processo de reestruturação do setor bancário português atualmente em curso. As autoridades estão a tomar algumas medidas para fazer face ao elevado nível de crédito em incumprimento, em especial no setor empresarial, facilitar a reestruturação das empresas, simplificar os procedimentos administrativos, melhorar o quadro de insolvência e adaptar os requisitos fiscais.
- **O importante volume de crédito em incumprimento por parte das empresas continua a colocar desafios ao sistema bancário.** Para além do crédito em incumprimento, as vulnerabilidades dos mutuantes portugueses radicam em vários fatores: reservas de capitais reduzidas, grandes quantidades de hipotecas imobiliárias e elevadas exposições à dívida soberana portuguesa, bem como modelos empresariais pouco eficientes e margens de lucro reduzidas para os bancos portugueses. Embora tenham sido tomadas algumas medidas para reduzir os incentivos ao financiamento através do recurso à dívida, a tributação das empresas continua a revelar uma forte presença desses incentivos (*debt bias*).
- **A sustentabilidade da dívida pública a médio e longo prazo depende de uma consolidação orçamental sólida.** Depende também de medidas estruturais favoráveis ao crescimento, bem como da contenção da despesa e de uma otimização dos fluxos de receitas propícia ao crescimento, designadamente no que se refere à eficácia da

tributação indireta. Embora as reformas do sistema de pensões tenham reduzido os seus custos a longo prazo, a médio prazo o sistema continua a depender fortemente de transferências orçamentais extraordinárias. No setor dos cuidados de saúde, foram avançadas medidas para promover os cuidados preventivos e os cuidados primários, o que, a longo prazo, pode ajudar a reduzir custos. Contudo, o volume crescente de pagamentos em atraso nos hospitais e as recentes medidas relativas ao horário de trabalho na função pública comprometem a capacidade de melhorar as infraestruturas e os serviços de cuidados de saúde. O endividamento das empresas públicas continua a ser elevado, principalmente no setor dos transportes. Existe um plano para melhor controlar a situação, mas não há medidas concretas para garantir uma boa relação custo/eficácia e uma gestão rigorosa da dívida. O desempenho operacional negativo e o atraso no estabelecimento de um quadro de governação do serviço de transportes metropolitanos agravam os riscos de aumento da dívida. Por fim, o exercício de revisão da despesa atualmente em curso teria a beneficiar de uma abordagem mais abrangente e estratégica.

- **O desemprego continua a baixar e o emprego a subir, ainda que o desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens permaneçam elevados.** Metade dos desempregados estão sem emprego por um ano ou mais, e um quarto dos jovens não tem trabalho. O desemprego de longa duração pode dificultar ainda mais o regresso ao emprego e compromete o potencial de crescimento de Portugal.

Outros aspetos económicos fundamentais que colocam desafios específicos à economia portuguesa:

- **O aumento do salário mínimo pode ajudar a diminuir a pobreza no trabalho, mas comporta alguns riscos para o emprego.** Entre 2015 e 2017, o salário mínimo aumentou mais rapidamente do que os preços e a produtividade média. Esta situação pode reduzir a pobreza no trabalho e repercutir-se positivamente na procura agregada. Ao mesmo

tempo, o salário mínimo abrange cada vez mais pessoas e, em 2016, cobria um quinto de todos os trabalhadores. Os riscos para o emprego parecem menos acentuados dada a atual conjuntura de retoma do emprego, mas persistem desafios em especial no que toca a jovens e aos trabalhadores pouco qualificados.

- **Apesar de terem sido reforçados os incentivos às empresas para que favoreçam os contratos permanentes, o mercado de trabalho continua segmentado.** Ainda que tenham sido tomadas medidas de incentivo aos contratos permanentes, alguns aspetos da legislação laboral comportam ainda elementos que podem ser dissuasivos. Esta situação tem efeitos sociais negativos e obsta ao aumento da produtividade. O frequente recurso aos contratos temporários pode gerar maior rotação no mercado de trabalho. Os jovens são mais propensos a este tipo de contratos, pelo que são mais vulneráveis a períodos de desemprego. Uma vez que têm níveis e competências formais mais elevados, esta situação pode ser prejudicial para o crescimento potencial.
- **A percentagem de pessoas em risco de pobreza e exclusão social diminuiu em 2015.** Esta realidade inscreve-se nas melhorias da situação do mercado de trabalho, ainda que os números globais da pobreza permaneçam elevados. As desigualdades no rendimento também diminuíram. Em 2015, a pobreza no trabalho era uma das mais elevadas na UE, em parte devido a empregos de baixa qualidade e a uma elevada proporção do emprego a tempo parcial involuntário, e não reflete ainda a recente retoma do mercado de trabalho. Em 2016, foram tomadas medidas no domínio da assistência social para melhorar as condições de rendimentos das pessoas que vivem em agregados familiares pobres.
- **Os resultados escolares estão a melhorar, mas o nível de competências, designadamente digitais, da população ativa permanece baixo.** Os níveis de conclusão do ensino superior estagnaram abaixo da média da UE e há dispersão na oferta de educação superior. Apesar dos esforços empreendidos, subsistem obstáculos a uma maior estruturação da cooperação e da transferência de

conhecimentos entre as universidades e as empresas, o que compromete a inovação e a transição para uma economia do conhecimento

falta de capacidade, a incapacidade de fornecer justificações satisfatórias para o recurso ao ajuste direto e o fracionamento dos contratos.

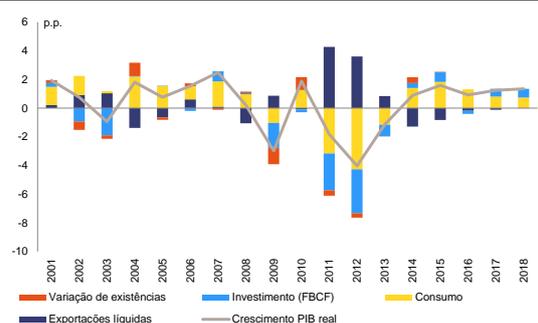
- **O problema das barreiras regulamentares e administrativas, que restringem o investimento e dificultam uma afetação eficaz dos recursos, foi parcialmente tratado.** O Governo avançou com medidas para aliviar as necessidades de financiamento das empresas. Contudo, o acesso ao financiamento continua a ser um aspeto preocupante para as pequenas e médias empresas. As autoridades estão a avançar com um quadro para avaliar os encargos regulamentares da nova legislação para os empresários. Ao mesmo tempo, são também visíveis lacunas no sistema judicial, no setor da energia, nos transportes, no ambiente empresarial e no quadro da inovação. Existem ainda obstáculos ao acesso a certas profissões regulamentadas e a procedimentos de autorização mais simplificados. As anteriores reformas com incidência nos setores onde havia mais restrições, incluindo as profissões regulamentadas, foram suspensas e, em certos casos, invertidas.
- **A reforma da administração pública portuguesa está incompleta.** Continua a faltar uma reforma de carácter global para efetivamente racionalizar a administração pública. A coordenação entre as esferas central e local é insuficiente e peca pela falta de procedimentos de execução homogéneos nos vários níveis do setor público. Continuam a verificar-se lacunas nas medidas de combate à corrupção, onde não existe ainda uma estratégia global. Na esfera judicial, apesar dos esforços envidados, os indicadores de eficiência continuam a ser modestos, especialmente no que diz respeito aos tribunais fiscais e aos tribunais de insolvência.
- **No domínio da contratação pública, registaram-se progressos para garantir a transparência e a fiabilidade das informações, ainda que os processos de concurso continuem a constituir um problema e o recurso ao ajuste direto continue elevado.** Entre as outras fragilidades na área dos concursos públicos, contam-se a insuficiência de controlos *ex-ante* e *ex-post*, a

# 1. SITUAÇÃO ECONÓMICA E PERSPETIVAS

## Crescimento do PIB

O processo de recuperação da economia portuguesa prossegue, dinamizado pela retoma das exportações líquidas, mas contido por um baixo nível de investimento. O crescimento anual do PIB real registou uma significativa aceleração para 1,6 % no terceiro trimestre de 2016. Esta situação ficou a dever-se ao forte recrudescimento das exportações de bens e serviços, as quais superaram as importações, o que se traduziu num aumento da contribuição do setor externo para o crescimento económico de 0,7 pontos percentuais (p.p.). A procura interna, que esteve na base da expansão em 2015, viu a sua contribuição positiva para a economia cair de 1 p.p. no terceiro trimestre de 2016. Esta queda ficou a dever-se à baixa do investimento e ao crescimento mais lento do consumo de bens duradouros. As estimativas para o final de 2016 apontavam para uma melhoria apenas marginal do investimento, em resultado da estabilização da atividade no setor da construção, enquanto se prevê que o aumento do emprego venha dinamizar o consumo privado. Em termos globais, as previsões do inverno de 2017 da Comissão apontam para um crescimento moderado do PIB real de 1,3 % em 2016.

Gráfico 1.1: Crescimento do PIB real e respetivas componentes



Fonte: Comissão Europeia

**Espera-se uma modesta aceleração da recuperação económica em 2017 e 2018.** O crescimento do consumo privado também se antevê ligeiro, o que reflete maior estabilidade no consumo de bens duradouros, um nível sustentadamente elevado de endividamento das famílias e preços do petróleo em alta. Depois de um nível baixo em 2016, o investimento deverá ganhar dinamismo em 2017. Esta situação explica-se pelo aumento gradual do

cofinanciamento da UE, durante o novo período de programação e pelo contributo da procura externa. Contudo, as previsões poderão ser revistas em baixa, dado que a aceleração do crescimento depende do investimento, o qual tem permanecido volátil e sensível aos choques.

## Inflação

**A médio prazo, a inflação deverá subir moderadamente.** A inflação medida pelo IHPC subiu de cerca de 1% em termos anualizados no final de 2016, devido ao aumento dos preços da energia e, em menor grau, dos serviços. A taxa média anual, no entanto, permaneceu mais baixa, nos 0,6 %, refletindo a descida dos preços da energia no início do ano. As previsões apontam para uma subida gradual do IHPC para 1,4 % em 2018, na hipótese de subida dos preços do petróleo e de efeitos secundários daí decorrentes nos preços dos serviços de energia intensiva.

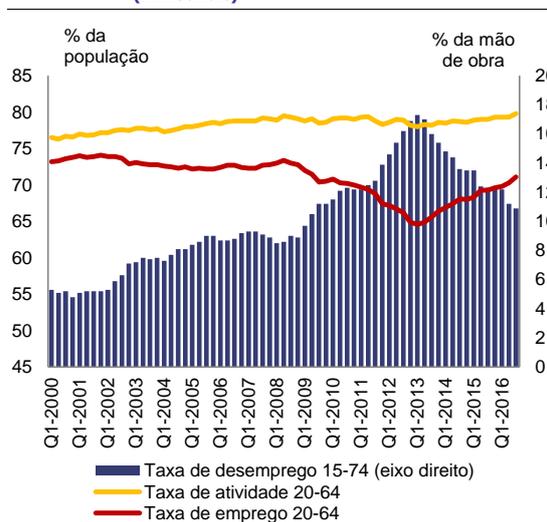
## Conjuntura laboral e social

**A recuperação do mercado de trabalho português prosseguiu em 2016.** O emprego continuou a crescer a um ritmo robusto de 2 % em variação homóloga no terceiro trimestre de 2016, essencialmente devido a uma procura de mão-de-obra mais forte, em especial nos serviços. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego baixou para 10,5 % no quarto trimestre de 2016. A taxa de atividade no grupo etário dos 20-64 anos permaneceu próxima do seu pico histórico, muito perto dos 80% no terceiro trimestre de 2016. O desemprego de longa duração permaneceu elevado, à volta de 60 % do desemprego total em 2016 e teve um impacto negativo no crescimento potencial. Conquanto esteja a diminuir, o desemprego juvenil manteve-se elevado, nos 26,1 % no terceiro trimestre de 2016.

**O mercado de trabalho português apresentou sinais de forte recuperação no período de 2014-2016.** Entre 2014 e 2016, o desemprego baixou cerca de 4,5 p.p., mais rapidamente do que se esperava dada a correlação passada entre o crescimento do PIB e o desemprego. Esta queda foi a mais acentuada de toda a UE (Comissão Europeia, 2016a). O crescimento relativamente rico em emprego está provavelmente ligado a fatores como o forte ajustamento salarial dos anos

anteriores e as recentes reformas do mercado de trabalho. O forte aumento do turismo, em especial em 2016, terá tido um impacto positivo substancial no crescimento do emprego, já que o turismo e muitos setores de serviços com ele relacionados são de trabalho intensivo. Em termos globais, prevê-se que a conjuntura do mercado de trabalho continue a melhorar a médio prazo. O crescimento do emprego deverá, contudo, abrandar ao longo do horizonte de previsão. Atendendo ao decréscimo moderado da população ativa, prevê-se que a taxa de desemprego passe de 11 % em 2016 para 9,4 % em 2018.

Gráfico 1.2: Taxas de atividade, emprego e desemprego (trimestrais)



(1) Taxa de atividade e taxa de emprego (% da população), total, 20-64 anos, ajustamento sazonal  
(2) Taxa de desemprego (% da população ativa), total, 15-74 anos, ajustamento sazonal

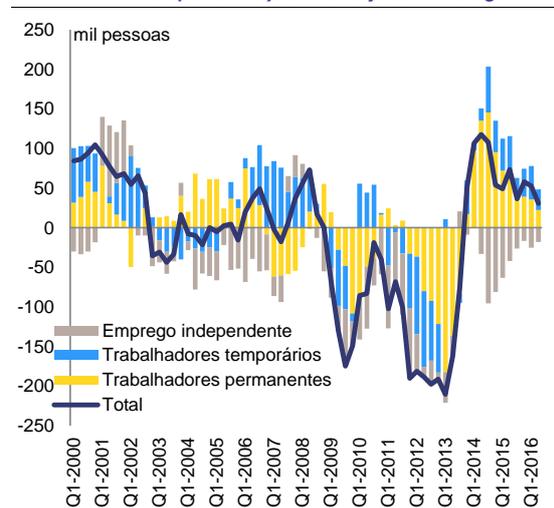
Fonte: Eurostat

**Portugal registou fluxos migratórios negativos desde 2011.** Em média, o número de pessoas que deixaram o país entre 2011 e 2014 situou-se à volta de 32 000. Mais recentemente, com a melhoria da conjuntura do mercado de trabalho, a situação tem vindo a estabilizar-se. Em 2015, a emigração líquida baixou para 10 500 pessoas (1 por 1 000 habitantes). Os jovens entre os 15 e os 29 anos representaram mais de 40 % do total da emigração entre 2011 e 2014, havendo indícios de uma sobre representação dos indivíduos altamente qualificados (Comissão Europeia 2016b).

**As empresas continuaram a contratar pessoal em regime de contratos permanentes, mas**

**subsiste o problema da segmentação do mercado de trabalho** Em 2015 e 2016, a economia portuguesa continuou a gerar empregos temporárias e permanentes (gráfico 1.3). Ao mesmo tempo, a criação de empregos permanentes não foi suficiente para reduzir o peso dos contratos a termo na economia. No terceiro trimestre de 2016, os trabalhadores com contratos a termo representavam 22,4 % do total dos trabalhadores, uma das percentagem mais elevadas na UE. Cerca de um quarto dos trabalhadores com contratos a termo transita anualmente para um regime de contrato sem termo (27,3 % em 2015, estável desde 2014 e ligeiramente superior à média da UE que era de 23% em 2014, dados EU-SLIC). O prémio salarial (*wage premium*) que favorece os trabalhadores permanentes em detrimento dos temporários, não ajustado em função da composição dos dois grupos, é um dos mais elevados na UE (47 %, Eurostat, Inquérito à estrutura dos ganhos, 2014). Quando ajustado em função de características pessoais (como idade, sexo e profissão), cai para menos de metade deste valor, mas continua a ser dos mais elevados.

Gráfico 1.3: Emprego por tipo (permanente, temporário, independente), em variações homólogas



Fonte: Comissão Europeia

**Após dois anos de estagnação, o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social baixou em 2015.** A percentagem atingiu 26,6% <sup>(1)</sup>, ainda 3 p.p. acima da média da UE. A

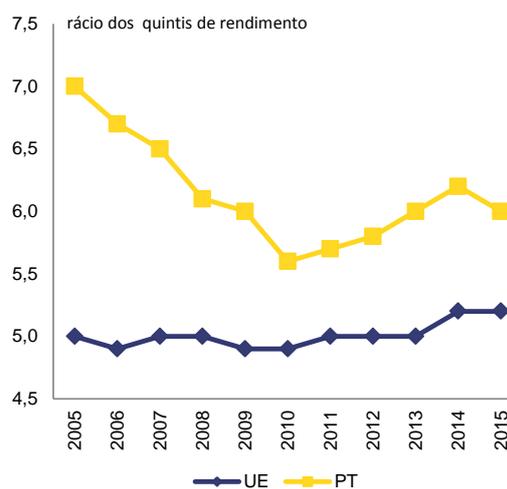
<sup>(1)</sup> Dados provisórios do Instituto Nacional de Estatística para 2016 apontam para um novo decréscimo da taxa de risco

pobreza atinge particularmente as crianças, mas a sua situação está a melhorar lentamente. A pobreza no trabalho regista um dos valores mais elevados da UE, com um forte aumento de 0,2 p.p. entre 2014 e 2015 (dados que ainda não refletem os recentes aumentos do salário mínimo, uma vez que têm por base os números de 2014). Os principais fatores que explicam esta situação são o emprego de baixa qualidade e as relações laborais inseguras.

**Portugal é um dos países da Europa com maiores desigualdades na distribuição dos rendimentos.** Em Portugal, as desigualdades, medidas pelo rácio dos quintis de rendimento <sup>(2)</sup> sempre se situaram acima dos valores de outros países da UE, ainda que se estivessem a aproximar da média da UE antes da crise <sup>(3)</sup>. Esta tendência inverteu-se desde 2010, quando os rendimentos das famílias mais pobres foram diminuindo em consequência do aumento do desemprego e do fraco crescimento dos salários. Os regimes fiscais e de prestações parecem ter atenuado os efeitos ao longo da crise, reduzindo de um terço as desigualdades, medidas pelo coeficiente de Gini <sup>(4)</sup>. Em 2015, a diminuição do desemprego induziu uma ligeira diminuição das desigualdades de rendimento. Entre 2011 e 2015 verificou-se um declínio da riqueza em todos os quintis da distribuição da riqueza. Contudo, esta queda foi mais acentuada nos quintis de rendimento inferior, evidenciando um agravamento das desigualdades medidas pelo património líquido<sup>5</sup>, o que está em linha com o que se observa noutros países da UE para os quais foram recolhidos dados em 2013-2014 (BCE 2016). Persistem importantes desigualdades no acesso aos cuidados de saúde. O fosso entre as famílias mais pobres e as mais ricas nas necessidades de cuidados médicos não satisfeitas comunicadas pelo próprio passou de 2,3

p.p. em 2008 para 6,7 p.p. em 2014 (média UE: 4,9) (ver secção 4.3.2).

Gráfico 1.4: Desigualdades na distribuição do rendimento (rácio dos quintis de rendimento S80/S20)



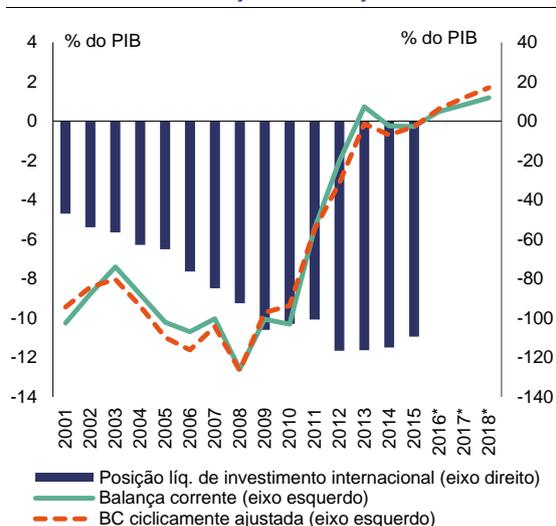
Fonte: Comissão Europeia

### O processo de reequilíbrio externo

**A melhoria da balança corrente na última década permitiu evitar nova deterioração da posição líquida de investimento internacional (PLII), mas não foi suficiente para melhorar significativamente a posição externa de Portugal.** A balança corrente melhorou significativamente na última década, passando de fortes défices para modestos excedentes. Contudo, os excedentes atuais e projetados estão aquém do valor de referência de 1,6 % exigido para reduzir de metade a PLII negativa até 2025.

de pobreza e exclusão social para 25,1 % e para uma estabilização nos 10,9 % da taxa de pobreza no trabalho.

- <sup>(2)</sup> O rácio do rendimento total auferido pelos 20 % mais ricos (quartil superior) em relação ao rendimento auferido pelos 20 % mais pobres (quartil inferior).
- <sup>(3)</sup> Entre 1995 e 2002, o rendimento dos 10 % mais pobres subiu 12,3 % e continuou a trajetória ascendente até 2007, tendo vindo a diminuir desde então.
- <sup>(4)</sup> O fosso entre o coeficiente de Gini antes de impostos e transferências e após impostos e transferências era de 21,5, superior à média da UE (19,3, EU-SILC 2015). O coeficiente de Gini varia entre 0 e 1. Valores mais baixos indicam mais igualdade.
- <sup>(5)</sup> Diferença entre o total do ativo e o total do passivo.

Gráfico 1.5: **PLII e evolução da Balança Corrente**

(1) A Balança Corrente ciclicamente ajustada é definida como a Balança Corrente que resultaria de um hiato do produto igual a zero no país de referência e nos países parceiros.

\* previsão

Fonte: Comissão Europeia

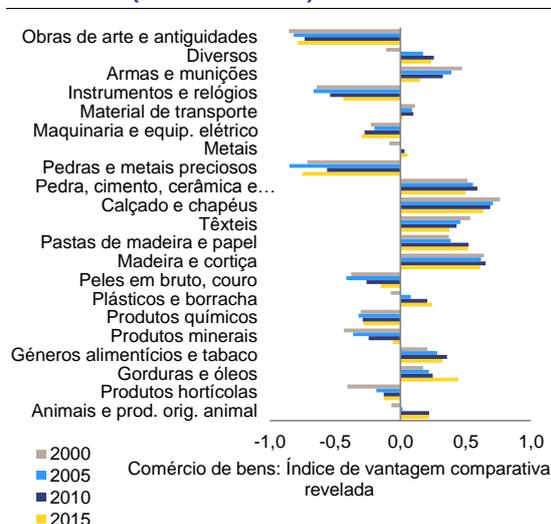
**O aumento das exportações constituiu a componente mais importante da inversão sustentável dos desequilíbrios externos, tendo a redução das importações desempenhado um papel menos relevante.** Os ganhos de competitividade resultantes de ajustamentos dos preços relativos e de melhorias da qualidade dos produtos criaram condições para que as exportações contribuíssem mais para a redução do défice da balança corrente, em especial entre 2010 e 2013. A partir do segundo semestre de 2015, a conjuntura mundial desfavorável, em especial nos mercados fora da UE, comprometeu o desempenho das exportações. Contudo, os resultados melhoraram significativamente no terceiro trimestre de 2016. Esta evolução positiva ficou a dever-se essencialmente a um crescimento excepcionalmente forte do turismo, o qual, no entanto, não se prevê que possa vir a manter um ritmo de crescimento tão rápido nos próximos anos. Acresce que o recente aumento dos custos do trabalho coloca em risco a competitividade externa do país. A médio prazo, prevê-se que as exportações cresçam em linha com a procura externa. Ao mesmo tempo, as importações deverão superar ligeiramente as exportações, em resultado sobretudo do aumento do investimento.

**A melhoria da balança comercial deve-se essencialmente aos serviços, em especial no**

**turismo e nos transportes.** Ambos os setores beneficiaram de uma conjuntura externa favorável, mas uma evolução estável a mais longo prazo dependerá do reforço do investimento e de ganhos de eficácia. Depois de ter atingido quase 13% do PIB em 2008, o défice da balança comercial de bens caiu para cerca de 4% em 2016. A evolução favorável dos termos de troca contribuiu para a melhoria da balança comercial de bens. Contudo, prevê-se uma inversão deste efeito dos preços, devido ao aumento dos preços de importação da energia no segundo semestre de 2016. Acresce que a procura interna deverá induzir aumentos das importações no horizonte de previsão.

**No entanto, as exportações portuguesas de bens continuam concentradas essencialmente em setores de baixa tecnologia e de trabalho intensivo.** Portugal apresenta vantagens comparativas na produção de material de construção, nos têxteis e na produção de artigos de couro (gráfico 1.6). A falta de inovação tecnológica é suscetível de comprometer o crescimento potencial das exportações a médio prazo. A incidência da especialização em setores de elevado valor acrescentado é relativamente baixa, o que limita as perspetivas de expansão das quotas de mercado. Em consequência, a sustentabilidade do processo de reequilíbrio externo depende em grande medida da resposta aos desafios estruturais no setor das exportações (ver secção 4.4.4).

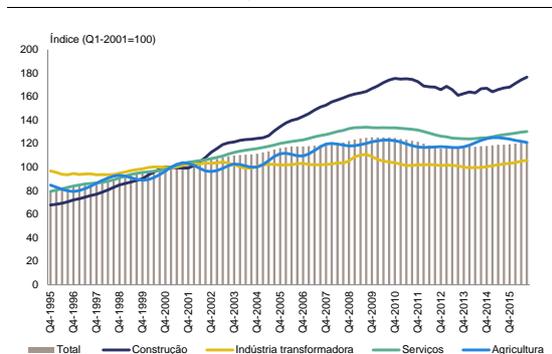
Gráfico 1.6: Índice de Vantagem Comparativa Revelada (comércio de bens)



Fonte: Comissão Europeia

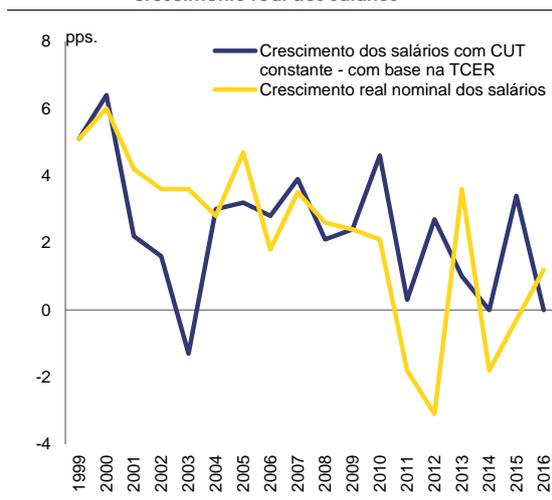
**O recrudescimento das exportações nos últimos anos apoiou-se na redução do custo do trabalho e em ganhos de produtividade.** Assim, no período 2010-2015, registou-se um declínio do custo unitário nominal do trabalho (CUT). Mas, em finais de 2015, o CUT começou de novo a subir e, no terceiro trimestre de 2016, a taxa de crescimento tinha atingido um pico de 2,5 % em variação homóloga. Este aumento foi mais significativo no setor não transacionável (gráfico 1.7), em especial na construção. Contudo, desde 2016 o CUT subiu em todos os setores, exceto na agricultura. A partir de 2017, prevê-se que o CUT só aumente marginalmente devido a subidas mais lentas dos custos do trabalho. Subsistem riscos para a competitividade, já que se esperam aumentos dos salários (ver secção 4.3.1) superiores à evolução da produtividade (ver secções 4.3.3 e 4.5).

Gráfico 1.7: CUT nominal, índice 2001Q1 = 100



Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 1.8: Crescimento dos salários coerente com competitividade externa constante e crescimento real dos salários

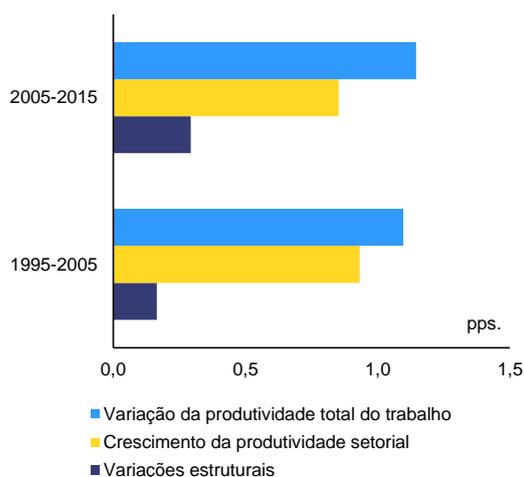


Fonte: Comissão Europeia, com base na metodologia de Arpaia e Kiss (2015)

**As estimativas para 2016 apontam para um crescimento dos salários nominais, num contexto de produtividade em declínio.** Antes disso, em quase todos os anos que antecederam a crise, a dinâmica salarial e o aumento da produtividade do trabalho ajudaram a impulsionar a competitividade, medida pela taxa de câmbio efetiva real (TCER) ajustada pelo CUT, (gráfico 1.8). Em 2016, as estimativas apontam para um crescimento positivo mas moderado (à volta de 1 %) dos salários nominais. Esta situação ficou a dever-se ao reajustamento dos salários na função pública, ao aumento do salário mínimo e a aumentos salariais acordados no âmbito da negociação coletiva. Para 2017 e 2018, as previsões do inverno de 2017 da Comissão apontam para uma estabilização da evolução dos

salários ligeiramente acima de 1 %. Os mecanismos de fixação dos preços, em especial as decisões em sede de salário mínimo, podem comprometer a produtividade se não forem acompanhados de ganhos de produtividade.

Gráfico 1.9: **Decomposição da produtividade na economia mundial**



Fonte: Comissão Europeia

### Desendividamento

As previsões apontam para que os elevados rácios de endividamento do setor privado em Portugal continuem a baixar, em resultado da expansão do produto e da diminuição dos fluxos de crédito. Desde o pico do endividamento em 2012, o setor privado reduziu o volume da sua dívida. A médio prazo, o crédito bancário agregado deverá recuperar apenas gradualmente, já que os níveis de endividamento do setor não financeiro continuam elevados em comparação com os padrões internacionais. Além disso, os importantes volumes de crédito em incumprimento continuam a comprometer a rendibilidade do sistema bancário. A contração do PIB levou à subida do rácio dívida/PIB até meados de 2014, ainda que a subsequente retoma do crescimento tenha contribuído para reduzir esse rácio (ver secção 4.2.4). Em termos globais, espera-se que a desalavancagem abrande gradualmente, mas prossiga até chegar a um nível mais sustentável <sup>(6)</sup>.

<sup>(6)</sup> Segundo estimativas empíricas, um rácio dívida/PIB superior a 90 % do PIB, ou 110% segundo alguns estudos,

### Finanças públicas

#### As finanças públicas continuam a beneficiar da recuperação económica moderada e da orientação favorável da política monetária.

Tendo atingido 4,4 % do PIB em 2015 (3,1 % do PIB se excluídas as medidas pontuais), o défice global das administrações públicas terá baixado para 2,3 % do PIB em 2016, segundo as previsões do inverno de 2017 da Comissão. A diminuição na cobrança de receitas parece ter sido amplamente compensada pela contenção da despesa, em especial devido à diminuição do investimento público e ao congelamento do consumo intermédio, e pelas receitas provenientes do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado [PERES]. A orientação da política monetária permitiu moderar os custos do crédito contraído (em especial através do programa do Banco Central Europeu para a compra de ativos do setor público). As projeções apontam para mais uma baixa do défice nominal para 2,0 % do PIB em 2017, essencialmente devido a uma operação pontual (uma recuperação de uma garantia concedida ao BPP no correspondente a 0,25 p.p. do PIB), ao prosseguimento da recuperação moderada da economia e aos efeitos persistentes do programa do BCE para a compra de ativos do setor público.

**Revisão em baixa dos riscos para as perspetivas orçamentais** Estes riscos estão relacionados com as incertezas que rodeiam as perspetivas macroeconómicas, o potencial impacto no défice das medidas de apoio ao setor bancário (a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, por exemplo) e possíveis derrapagens da despesa. Depois do relaxamento pró-cíclico na orientação da política orçamental em 2015, esta orientação terá sido e deverá continuar a ser amplamente neutra em 2016 e 2017.

**Depois de ter atingido 129 % em finais de 2015, o rácio da dívida pública bruta de Portugal em relação ao PIB terá subido para 130,5 % em 2016.** O principal motivo desta subida foi a emissão de títulos da dívida pública em valores superiores ao previsto, para a programada recapitalização da Caixa Geral de Depósitos. A

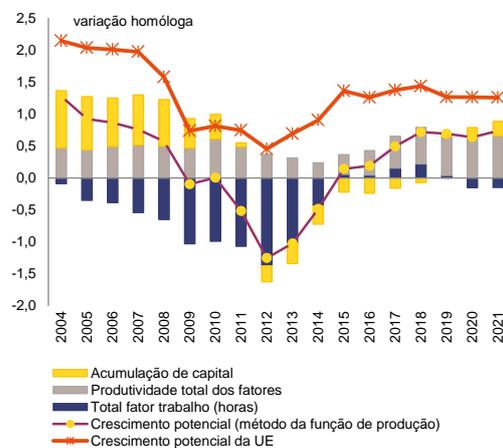
está negativamente relacionado com o desempenho do crescimento [Cecchetti *et al.* (2011); Arcand *et al.* (2012)].

dívida pública líquida dos depósitos das administrações centrais terá descido ligeiramente no correspondente a 0,5 p.p. do PIB em 2016. Prevê-se que o rácio dívida pública bruta/PIB caia para 128,9 % em 2017 e para 127,1 % em 2018, devido aos excedentes primários e à continuação do crescimento da economia.

### Crescimento potencial

**O ainda baixo nível de investimento está a comprometer as perspetivas de crescimento potencial.** Apesar das perspetivas animadoras a partir de 2015, o crescimento potencial continua abaixo da média europeia. Vários fatores estão por detrás do declínio prolongado do crescimento potencial de Portugal, incluindo os de ordem demográfica (emigração e envelhecimento), o crescimento lento da produtividade e um processo de acumulação de capital que foi predominantemente canalizado para investimentos com baixa produtividade. O hiato negativo do investimento foi gerado essencialmente por uma queda da produtividade do capital e por um sobre investimento em setores não transacionáveis. Assim, o declínio do investimento observado em Portugal desde 2010 deve-se essencialmente à queda do investimento no setor não transacionável, que implica depois também um ajustamento do investimento para setores transacionáveis, mais produtivos. Portugal continua confrontado com numerosos obstáculos a uma aceleração mais sustentável da acumulação de capital. Esta situação está relacionada com a vulnerabilidade do setor financeiro, as fragilidades do setor empresarial e problemas estruturais no enquadramento das empresas (caixa 4.4.1).

Gráfico 1.10: Crescimento potencial e respetivas componentes



Fonte: Comissão Europeia

**A emigração e o envelhecimento demográfico estão a reduzir a população ativa, o que compromete o potencial de crescimento a longo prazo.** O projetado declínio da população ativa está a dificultar a convergência do crescimento potencial de Portugal para a média da UE. A emigração dos jovens (cujos níveis de habilitações são muito superiores aos do resto da população ativa, sendo que 67 % dos jovens de 25-34 anos têm habilitações médias ou superiores contra 38 % da população com mais de 35 anos), associada a elevados níveis de desemprego juvenil no rescaldo da crise, comporta um risco de erosão do capital humano, com um impacto negativo no crescimento potencial.

Quadro 1.1: Principais indicadores económicos, financeiros e sociais – Portugal

	2004-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Previsão		
									2016	2017	2018
PIB real (variação homóloga)	1,4	-3,0	1,9	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,6	1,3	1,6	1,5
Consumo privado (variação homóloga)	1,9	-2,3	2,4	-3,6	-5,5	-1,2	2,3	2,6	2,1	1,6	1,2
Consumo público (variação homóloga)	1,3	2,6	-1,3	-3,8	-3,3	-2,0	-0,5	0,8	0,6	0,4	0,5
Formação bruta de capital fixo (variação homóloga)	0,6	-7,6	-0,9	-12,5	-16,6	-5,1	2,3	4,5	-1,5	3,8	4,2
Exportações de bens e serviços (variação homóloga)	4,9	-10,2	9,5	7,0	3,4	7,0	4,3	6,1	3,9	4,1	4,2
Importações de bens e serviços (variação homóloga)	5,0	-9,9	7,8	-5,8	-6,3	4,7	7,8	8,2	3,9	4,3	4,3
Híato do produto	0,0	-1,9	0,0	-1,3	-4,1	-4,3	-3,1	-1,6	-0,7	0,2	0,9
Crescimento potencial (variação homóloga)	0,9	-0,1	0,0	-0,5	-1,2	-0,9	-0,4	0,1	0,4	0,7	0,9
Contributo para o crescimento do PIB:											
Procura interna (variação homóloga)	1,6	-2,8	1,1	-5,7	-7,3	-2,0	1,7	2,5	1,3	1,7	1,5
Existências (variação homóloga)	0,2	-1,2	0,9	-0,4	-0,3	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Exportações líquidas (variação homóloga)	-0,5	0,9	-0,1	4,3	3,6	0,9	-1,3	-0,8	0,0	-0,1	0,0
Contributo para o crescimento do PIB potencial:											
Fator trabalho (horas) (variação homóloga)	-0,4	-1,0	-1,0	-1,1	-1,4	-1,0	-0,3	-0,1	0,1	0,2	0,3
Acumulação de capital (variação homóloga)	0,8	0,5	0,4	0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Produtividade total dos fatores (variação homóloga)	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6
Saldo da balança corrente (% do PIB), balança de pagamentos	-10,1	-10,4	-10,1	-6,0	-1,8	1,5	0,1	0,4	.	.	.
Saldo da balança comercial (% do PIB), balança de pagamentos	-8,4	-6,7	-7,1	-3,7	0,1	1,9	1,1	1,8	.	.	.
Termos de troca de bens e serviços (variação homóloga)	-0,6	4,8	-1,3	-2,0	0,5	1,7	1,2	3,4	1,1	-0,4	0,0
Saldo da balança de capital (% do PIB)	1,3	1,2	1,4	1,5	2,1	1,6	1,5	1,2	.	.	.
Posição líquida de investimento internacional (% do PIB)	-80,0	-107,9	-104,3	-100,7	-116,5	-116,3	-114,9	-109,3	.	.	.
Dívida externa líquida negociável (% do PIB) (1)	-50,5*	-74,6*	-72,6*	-72,9	-82,0	-81,3	-84,6	-82,2	.	.	.
Dívida externa bruta negociável (% do PIB) (1)	178,0	215,3	215,3	205,7	219,1	206,8	214,5	202,2	.	.	.
Resultados das exportações face aos países avançados (variação % ao ano)	4,2	-0,3	0,7	-0,2	-6,7	1,5	1,6	4,97	.	.	.
Quota dos mercados de exportação, bens e serviços (variação homóloga)	-2,2	0,0	-8,9	0,4	-4,5	6,8	1,4	-1,0	.	.	.
Fluxos líquidos de IDE (% do PIB)	0,0	-0,8	-5,1	2,5	-7,9	-1,8	-1,6	-0,5	.	.	.
Taxa de poupança das famílias (poupança líquida em % do rendimento)	0,6	2,7	1,3	-0,9	-0,5	-0,2	-3,3	-4,0	.	.	.
Fluxo de crédito para o setor privado (% do PIB)	14,3	5,3	5,3	-0,9	-3,6	-1,8	-5,8	-2,3	.	.	.
Dívida do setor privado, consolidada (% do PIB)	179,0	204,1	201,5	204,2	211,7	204,3	192,4	181,5	.	.	.
dívida das famílias, consolidada (% do PIB)	83,1	92,1	90,7	90,5	90,7	86,3	82,3	77,5	.	.	.
dívida das empresas não financeiras, consolidada (% do PIB)	95,9	112,0	110,8	113,7	121,0	118,0	110,1	104,0	.	.	.
Capacidade (+) ou necessidade líquida (-) de financiamento das empresas	-6,1	-3,6	-1,2	0,7	2,7	3,5	6,0	4,3	2,9	2,9	3,7
Excedente operacional bruto das empresas (% do PIB)	19,9	20,8	20,8	21,0	21,2	21,3	21,6	21,8	21,9	22,2	23,1
Capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento das famílias	1,7	4,4	3,4	2,6	2,9	3,6	2,2	1,0	1,4	1,2	1,1
Índice de preços da habitação deflacionado (variação homóloga)	-1,1	1,0	-1,0	-6,5	-8,7	-2,7	3,9	2,3	.	.	.
Investimento residencial (% do PIB)	5,5	4,1	3,6	3,3	2,9	2,5	2,5	2,5	.	.	.
Deflacionador do PIB (variação homóloga)	2,7	1,1	0,6	-0,3	-0,4	2,3	0,8	2,1	1,5	1,4	1,4
Índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) (variação homóloga)	2,6	-0,9	1,4	3,6	2,8	0,4	-0,2	0,5	0,6	1,3	1,4
Remuneração nominal por trabalhador (variação homóloga)	3,1	2,4	2,1	-1,8	-3,1	3,6	-1,8	-0,3	1,4	1,2	1,2
Produtividade do trabalho (real, por trabalhador, variação homóloga)	1,4	-0,3	3,4	0,1	0,1	1,8	-0,5	0,2	.	.	.
Custo unitário do trabalho (CUT, conjunto da economia, variação)	1,6	2,7	-1,2	-2,0	-3,2	1,8	-1,3	-0,5	1,3	0,4	0,3
Custo unitário real do trabalho (variação homóloga)	-1,1	1,6	-1,9	-1,7	-2,8	-0,5	-2,0	-2,5	-0,2	-0,9	-1,1
Taxa de câmbio efetiva real (CUT, variação homóloga)	0,0	0,0	-2,5	-2,3	-5,8	2,6	-1,7	-3,6	1,2	-0,6	-1,4
Taxa de câmbio efetiva real (IHPC, variação homóloga)	0,5	-0,6	-3,1	0,7	-1,6	0,3	-0,5	-2,6	1,5	-1,1	.
Carga fiscal sobre o trabalho, indivíduo com salário médio (%)	22,4	22,6	22,9	24,5	22,8	27,5	27,2	28,3	.	.	.
Carga fiscal sobre o trabalho, indivíduo com 50% do salário médio (%)	14,0*	13,8	13,9	14,2	11,0	11,0	11,0	11,0	.	.	.
Total do passivo do setor financeiro, não consolidado (variação homóloga)	8,5	6,7	6,3	-8,4	-0,4	-4,9	0,9	-1,9	.	.	.
Rácio Tier 1 (%) (2)	.	7,5	7,9	8,1	11,0	11,7	11,0	12,1	.	.	.
Rendibilidade do capital próprio (%) (3)	.	4,2	6,3	-5,4	-5,0	-11,9	-21,8	-1,6	.	.	.
Crédito vencido, valor bruto (% do total dos instrumentos de dívida e do total de empréstimos e adiantamentos) (4)	.	2,5	3,7	5,3	7,0	7,8	12,7	14,4	.	.	.
Taxa de desemprego	8,7	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6	11,2	10,1	9,4
Desemprego de longa duração (% da população ativa)	3,6	4,2	5,7	6,2	7,7	9,3	8,4	7,2	.	.	.
Desemprego juvenil (% da população ativa no mesmo grupo etário)	20,9	25,3	28,2	30,2	38,0	38,1	34,7	32,0	28,2	.	.
Taxa de atividade (15-64 anos)	73,4	73,4	73,7	73,6	73,4	73,0	73,2	73,4	.	.	.
Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (% do total da população)	25,9	24,9	25,3	24,4	25,3	27,5	27,5	26,6	.	.	.
Pessoas em agregados familiares com muito baixa intensidade de trabalho (% do total da população com menos de 60 anos)	6,6	7,0	8,6	8,3	10,1	12,2	12,2	10,9	.	.	.
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-4,7	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,3	-2,0	-2,2
Rácio impostos/PIB (%)	34,5	33,4	33,7	35,5	34,5	37,2	37,1	37,1	37,2	36,9	36,6
Saldo orçamental estrutural (% do PIB)	.	.	-8,5	-6,6	-3,5	-2,9	-1,7	-2,2	-2,2	-2,3	-2,6
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)	67,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	129,0	130,5	128,9	127,1

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

(2,3) Grupos bancários e bancos nacionais.

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

(\*) Indica BPM5 e/ou SEC95

Fonte: Comissão Europeia/BCE

## 2. PROGRESSOS NA APLICAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍS

**Os progressos na aplicação das recomendações dirigidas a Portugal em 2016<sup>(7)</sup> devem ser considerados numa perspetiva de mais longo prazo desde a introdução do Semestre Europeu, em 2011.** Em 2014, Portugal concluiu com êxito o programa de assistência financeira da UE/FMI, que se prolongou por três anos e no decurso do qual adotou um vasto leque de reformas estruturais. Ao longo da execução do programa, Portugal foi alvo de uma única recomendação específica no sentido de cumprir os compromissos aí assumidos<sup>(8)</sup>. A partir de 2014, Portugal regressou ao ciclo regular de supervisão económica da UE ao abrigo do Semestre Europeu, no âmbito do qual recebeu um conjunto de recomendações.

**Os esforços de reforma envidados no período 2011-2016 contribuíram para tornar Portugal mais competitivo e atrativo para os investidores.** Portugal procedeu a uma ambiciosa consolidação orçamental, sustentada por um conjunto de medidas orçamentais-estruturais e de governação orçamental (organização da administração pública, gestão das finanças públicas, administração fiscal, empresas públicas e PPP). Foram tomadas várias medidas para retificar os desequilíbrios públicos e privados, internos e externos e aumentar o potencial de crescimento, atenuando, mesmo tempo, os efeitos sociais negativos. À luz da necessidade de corrigir os desequilíbrios do país, as autoridades introduziram reformas nos mercados de produtos (energia, habitação, serviços, telecomunicações e transportes), no mercado de trabalho (fixação dos salários, disposições de tempo de trabalho, despedimento individual, subsídio de desemprego, políticas ativas do mercado de trabalho), no sistema de ensino (aumento do número de anos de escolaridade obrigatória, reforço do ensino e da formação profissionais, intensificação da avaliação externa e da transparência), no ambiente empresarial (concessão de licenças, serviços e profissões regulamentadas), no setor judicial (nova legislação em matéria de insolvência, arbitragem e concorrência e novo mapa judiciário). Foram

também adotadas medidas destinadas a reforçar o setor bancário. Pese embora estas reformas, persistem lacunas no que respeita aos mercados de serviços e produtos, à reestruturação da dívida das empresas, a determinados aspetos fiscais e a certas áreas do mercado de trabalho.

**Globalmente, Portugal registou progressos limitados<sup>(9)</sup> na resposta às recomendações que lhe foram dirigidas em 2016.**

Registaram-se progressos limitados no sentido de reforçar a sustentabilidade das finanças públicas (REP1). Uma consolidação orçamental sólida depende de uma aplicação rigorosa e em tempo útil da Lei-Quadro do Orçamento, da revisão e racionalização das despesas públicas e da melhoria dos processos de cobrança de receitas. A questão da reestruturação das empresas públicas no intuito de as tornar sustentáveis do ponto de vista orçamental ainda não foi totalmente equacionada. A dependência do sistema de pensões de transferências orçamentais só em alguma medida foi reduzida, gerando, assim, desigualdades intergeracionais. No setor da saúde, o Governo adotou medidas destinadas a promover políticas de saúde pública e de prevenção das doenças. Ao mesmo tempo, a falta de planeamento e execução de uma estratégia orçamental rigorosa nos hospitais implica que não existem garantias da liquidação dos pagamentos em atraso e do controlo das despesas.

Portugal registou progressos limitados no sentido de assegurar a coerência do salário mínimo com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade nos diferentes setores (REP2). Após consulta dos parceiros sociais, o Governo aumentou o salário mínimo em 5,1 %, ultrapassando a evolução média da inflação e da produtividade. Embora tenha como efeitos o aumento da procura agregada e a redução da pobreza no trabalho, ao crescer mais rapidamente do que a remuneração global por trabalhador e abranger uma maior proporção da mão-de-obra,

<sup>(7)</sup> Para uma apreciação de outras reformas realizadas no passado, ver, em particular, a secção 4.

<sup>(8)</sup> Comissão Europeia, *Ex-post evaluation of the economic adjustment programme, Portugal 2011-2014, Institutional paper 040*, novembro de 2016.

<sup>(9)</sup> As informações sobre os progressos alcançados e as medidas adotadas para dar resposta a cada subparte de uma recomendação são apresentadas no Quadro Recapitulativo constante do anexo. A presente apreciação global não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

esta medida pode tornar mais difícil a contratação, em especial de trabalhadores com baixos índices de produtividade. O Governo criou uma estrutura para monitorizar o impacto do aumento do salário mínimo, cujos relatórios trimestrais são discutidos com os parceiros sociais.

Registaram-se alguns avanços no que respeita às reformas do mercado de trabalho que haviam sido recomendadas (REP 3). Ainda que os progressos registados em termos da ativação eficaz dos desempregados de longa duração e da coordenação dos serviços sociais e de emprego tenham sido modestos, observaram-se algumas melhorias no que respeita à redução da segmentação do mercado de trabalho. Foi realizado um estudo sobre a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho cujas conclusões serviram de base à reconfiguração, por parte do Governo, do programa de apoio ao emprego no sentido de promover a contratação ao abrigo de contratos permanentes, embora o número de pessoas abrangidas pela medida não seja muito significativo. Ao mesmo tempo, os níveis de desemprego de longa duração continuam a ser elevados. Está planeada a introdução de balcões únicos que reúnam os serviços sociais e de emprego, mas ainda não foi efetivada.

Também os progressos no setor financeiro (REP4) são limitados. Pese embora algumas medidas recentemente adotadas para reduzir o elevado número de crédito em incumprimento, não existe uma estratégia global nesta matéria. Os esforços para disponibilizar meios alternativos de financiamento continuam a ser diminutos. As autoridades publicaram um plano estratégico de apoio à capitalização das empresas (Programa Capitalizar), que ainda não foi implementado na íntegra. O problema do endividamento na tributação das empresas está a ser equacionado mediante o alargamento do âmbito de aplicação do regime de remuneração convencional do capital social.

Foram observados alguns avanços no sentido de eliminar os obstáculos regulamentares e melhorar o ambiente empresarial (REP 5). As autoridades introduziram algumas medidas com o objetivo de tornar o sistema de justiça mais eficiente, em especial no que respeita a melhorias organizacionais nos tribunais. Não obstante, o desempenho global do setor continua a ser fraco,

particularmente no que toca aos litígios em matéria fiscal. Estão em vigor medidas destinadas a melhorar a transparência e a fiabilidade dos dados e das práticas em matéria de contratação pública. O governo estabeleceu procedimentos de monitorização e apresentação de relatórios trimestrais relativamente às parcerias público-privadas e concessões a nível local e regional, mas o número relativamente elevado de adjudicações por ajuste direto continua a ser preocupante. A área da concessão de licenças conheceu reformas, mas a sua aplicação desigual nos diferentes níveis da administração pública é prejudicial para a confiança e o investimento. Os entraves regulamentares existentes em alguns setores de serviços às empresas ainda impedem uma afetação eficiente dos recursos. Portugal está a desenvolver um conjunto de medidas para reforçar a cooperação entre as universidades e as empresas e a comercialização do conhecimento. O Governo está atualmente a preparar uma revisão do sistema de ensino superior. No entanto, até à data, não foi implementada uma estratégia global para promover a cooperação entre as universidades e o setor empresarial.

Quadro 2.1: Quadro de síntese da avaliação das REP relativas a 2016

Portugal	Avaliação dos progressos realizados no cumprimento das REP de 2016: Progressos limitados[1]
	<b>Progressos limitados</b>
<b>REP 1:</b> Garantir uma correção sustentável do défice excessivo, de acordo com as decisões ou recomendações relevantes no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, adotando para tal as medidas estruturais necessárias e fazendo uso de todos os ganhos extraordinários para reduzir o défice e a dívida. Seguidamente, atingir um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6 % do PIB. Proceder, até fevereiro de 2017, a um profundo reexame da despesa e reforçar o controlo das despesas, a eficácia em termos de custos e a orçamentação adequada a todos os níveis da administração pública. Garantir a sustentabilidade de longo prazo do setor da saúde, sem comprometer o acesso aos cuidados de saúde primários. Tornar o sistema de pensões menos dependente de transferências orçamentais. Até ao final de 2016, reorientar os planos de reestruturação em curso das empresas públicas. (relevante para o PDM)	<p><b>Alguns progressos</b> na condução de um reexame aprofundado da despesa</p> <p><b>Alguns progressos</b> para garantir a sustentabilidade de longo prazo do setor da saúde e o acesso aos cuidados primários</p> <p><b>Progressos limitados</b> na redução da dependência do sistema de pensões de transferências orçamentais.</p> <p><b>Não houve progressos</b> na reorientação dos planos de reestruturação das empresas públicas</p>
	<b>Progressos limitados</b>
<b>REP 2:</b> Em consulta com os parceiros sociais, assegurar a coerência do salário mínimo com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade nos diferentes setores. (relevante para o PDM)	<b>Progressos limitados</b> no que diz respeito ao salário mínimo.
	<b>Alguns progressos</b>
<b>REP 3:</b> Garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração e melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais. Reforçar os incentivos para que as empresas contratem pessoal em regime de contratos permanentes. (relevante para o PDM)	<p><b>Progressos limitados</b> na garantia de uma ativação efetiva dos desempregados de longa duração e na melhoria da coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais.</p> <p><b>Alguns progressos</b> no reforço dos incentivos para que as empresas contratem pessoal em regime de contratos permanentes.</p>
	<b>Progressos limitados</b>
<b>REP 4:</b> Tomar medidas, até outubro de 2016, para facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito e fazer frente aos níveis elevados de crédito em risco. Tornar o regime de fiscalidade das empresas menos propício ao recurso ao endividamento e melhorar o acesso ao financiamento através do mercado de capitais para as start-ups e as pequenas e médias empresas. (relevante para o PDM)	<p><b>Progressos limitados</b> para facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito</p> <p><b>Alguns progressos</b> para tomar o regime de fiscalidade das empresas menos propício ao recurso ao endividamento.</p> <p><b>Progressos limitados</b> na melhoria do acesso ao financiamento através do mercado de capitais para as start-ups e as pequenas e médias empresas</p>
	<b>Alguns progressos</b>
<b>REP 5:</b> Reforçar a transparência e a eficiência da contratação pública no que se refere às parcerias público-privadas e às concessões. Até ao final de 2016, melhorar e acelerar os processos administrativos e de licenciamento, acelerar a resolução dos litígios fiscais e reduzir as barreiras regulamentares, em especial nos serviços às empresas. Incentivar a cooperação entre as universidades e o setor empresarial. (relevante para o PDM)	<p><b>Alguns progressos</b> no reforço da transparência na contratação pública.</p> <p><b>Progressos limitados</b> na melhoria e na aceleração dos processos de licenciamento até finais de 2016</p> <p><b>Alguns progressos</b> na aceleração da resolução dos litígios fiscais até finais de 2016</p> <p><b>Progressos limitados</b> na redução das barreiras regulamentares, em especial nos serviços às empresas, até finais de 2016</p> <p><b>Alguns progressos</b> no incentivo à cooperação entre as universidades e o setor empresarial</p>

[1] Esta apreciação global da REP 1 não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Fonte: Serviços da Comissão

### Caixa 2.1: Contribuição do orçamento da UE para as reformas estruturais em Portugal

Com uma dotação de 25,8 mil milhões de EUR até 2020, Portugal é um importante beneficiário dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Este montante equivale a aproximadamente 2 % do PIB anual (entre 2014 e 2017) e a 73 % do investimento público total<sup>1</sup>. Está previsto que uma parte do financiamento da UE correspondente a 2,6 mil milhões de EUR seja paga através de instrumentos financeiros, um valor cinco vezes mais elevado do que no período anterior. Segundo as estimativas, em 31 de dezembro de 2016, tinham sido canalizados para projetos concretos 11,4 mil milhões de EUR, ou seja, cerca de 44 % da dotação total dos FEEI.

Às verbas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, vêm acrescentar-se financiamentos ao abrigo do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, do programa Horizonte 2020, do Mecanismo Interligar a Europa e de outros fundos da UE que são geridos diretamente. Em finais de 2016, Portugal já tinha assinado acordos para projetos no valor de quase 573 milhões de EUR no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa. O Grupo BEI aprovou um financiamento do FEIE no valor de mil milhões de EUR, que deverá mobilizar investimentos totais na ordem dos 3,4 mil milhões de EUR (a partir de final de 2016).

**Os FEEI contribuíram para os progressos em várias reformas estruturais em 2015 e 2016 através de condicionalidades *ex-ante*<sup>2</sup> e de investimentos específicos.** Entre os vários exemplos, contam-se a criação de um Sistema Nacional de Créditos e de um sistema de Garantia da Qualidade para o Ensino e Formação Profissionais, assim como o reforço da capacidade administrativa da administração pública, o desenvolvimento do plano de transportes que contribui para concentrar os investimentos em projetos estratégicos e viáveis e estratégias de especialização que favorecem sinergias entre parceiros públicos e privados, com vista a concentrar os esforços e os investimentos nas potencialidades de cada região. Estas reformas prepararam o terreno para uma execução melhorada dos projetos de investimento público, incluindo os que são financiados por fontes nacionais e pelos outros instrumentos da UE já referidos. O cumprimento das condicionalidades *ex ante* está bem encaminhado. O apoio às reformas administrativas está disponível também através de financiamentos específicos no âmbito do Fundo Social Europeu, de consultoria prestada pelo Serviço de Apoio à Reforma Estrutural e, indiretamente, através da assistência técnica.

**As recomendações específicas por país com incidência em aspetos estruturais foram devidamente tidas em conta na conceção dos programas de 2014-2020.** Em comparação com o período de programação 2007-2013, há um aumento significativo das vertentes inovação, I&D, apoio às PME e economia com baixas emissões de carbono. Esta nova orientação dos fundos reflete a necessidade de reequilibrar a economia portuguesa, para reforçar os setores transacionáveis e, ao mesmo tempo, atenuar os efeitos do ajustamento económico para as camadas mais desfavorecidas da população e reduzir as disparidades sociais e territoriais.

Para além dos desafios identificados nas anteriores recomendações específicas por país, **a intervenção dos FEEI destina-se a fazer face a obstáculos estruturais mais vastos ao crescimento, à competitividade e à criação de emprego.** Trata-se, entre outros aspetos, de melhorar o acesso das pequenas e médias empresas ao financiamento, incentivar a investigação e a cooperação entre as universidades e as empresas, promover a qualificação do capital humano e melhorar o funcionamento dos serviços sociais e de emprego. Prevê-se que os investimentos da UE apoiem mais de 24 500 empresas, incrementando o peso das exportações no volume de negócios das PME (que as estimativas preveem atinja 27 % até 2023) e favorecendo a criação de emprego (prevê-se a criação de mais de 35 000 mil postos de trabalho diretos). Incentivarão ainda projetos inovadores em prol da cooperação entre instituições de investigação e mais de 1 300 empresas. As previsões apontam para um considerável aumento das despesas de I&D das empresas, de 1,2 % (2012) para 2 % do VAB até 2023, contribuindo para o aumento da despesa global com investigação e desenvolvimento.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PT>

<sup>1</sup> Investimento público nacional = formação bruta de capital + subvenções ao investimento + despesa nacional com a agricultura e pescas

<sup>2</sup> Antes de os programas serem adotados, os Estados-Membros devem cumprir um certo número de condicionalidades *ex ante*, que visam melhorar o quadro e as condições para a maioria das áreas de investimento público. Para os Estados-Membros que não cumpriram todas as condicionalidades *ex ante* até ao final de 2016, a Comissão pode propor a suspensão temporária da totalidade ou de parte dos pagamentos intermédios.

### 3. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA APRECIACÃO APROFUNDADA DO PDM

**O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2017 apelou a uma nova análise aprofundada para acompanhar os progressos na correção dos desequilíbrios excessivos identificados no caso de Portugal no ciclo PDM de 2016.** A seleção foi igualmente justificada pelo facto de, na primavera de 2016, ter sido determinado que Portugal apresentava desequilíbrios excessivos, pelo que é necessária uma nova apreciação aprofundada para avaliar a evolução desses desequilíbrios. Os desequilíbrios excessivos decorrem do passivo externo, de elevados níveis de dívida pública e privada e de um desemprego acentuado num ambiente de crescimento anémico.

**As análises constantes do presente relatório configuram uma apreciação aprofundada (AA) de como evoluíram os desequilíbrios identificados.** Em especial, a análise relevante para a AA consta das seguintes secções: Finanças públicas e fiscalidade (secção 4.1); Setor financeiro: setor bancário, acesso ao financiamento, dívida privada, vulnerabilidades associadas à posição líquida de investimento internacional vincadamente negativa (secção 4.2); Mercado de trabalho: elevado desemprego dos jovens e de longa duração (secção 4.3); Investimento: competitividade externa, investimento público e privado, ambiente empresarial (secção 4.4); Políticas setoriais: I&D, concorrência nos mercados de produtos e serviços (secções 4.5.1 e 4.5.2); Administração pública: eficiência da administração pública, contratação pública, sistema judicial (secção 4.6).

#### 3.1. OS DESEQUILÍBRIOS E A RESPETIVA GRAVIDADE

**A posição líquida de investimento internacional de Portugal (PLII) continua a ser negativa.** Em 2015, rondava os -110% do PIB, uma das PLII mais negativas na UE e bem longe do nível prudencial estimado em -48%. Além disso, tende a ser composta por dívida negociável e não por componentes mais estáveis de IDE e de capital. Para reduzir a metade a PLII negativa e atingir a uma posição mais sustentável até 2025, será necessário que Portugal melhore as perspetivas de

crescimento e apresente excedentes sustentados da balança corrente de cerca de 1,6 % do PIB ao ano.

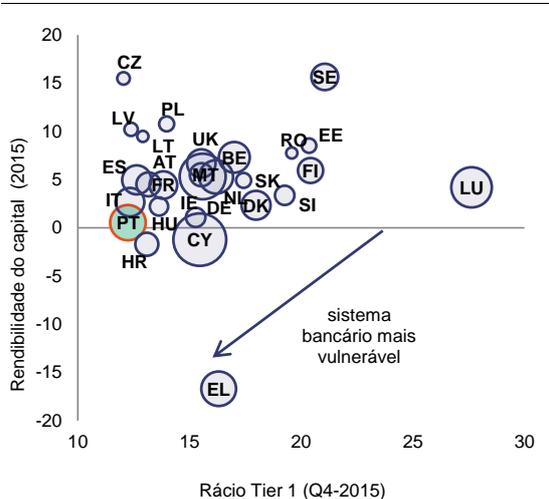
**Não obstante alguns esforços em termos de desalavancagem, em especial das famílias, o rácio dívida privada/PIB continua elevado.** A dívida privada ainda excede em muito os níveis considerados prudentes, num contexto de elevada dívida pública e de baixo potencial de crescimento e inflação. No início de 2016, o total da dívida não consolidada atingiu 76 % do PIB no caso das famílias e mais de 117 % no caso das empresas. O endividamento das empresas continua a situar-se entre os mais elevados da UE e as necessidades de desalavancagem neste setor estimam-se entre 10% e 20% do PIB <sup>(10)</sup>. Nos últimos trimestres, a proporção de empréstimos em incumprimento estabilizou-se, ainda que num nível elevado, mas continua a amentar em alguns setores, designadamente a construção, o imobiliário e o comércio.

**O elevado volume de crédito em incumprimento das empresas, aliado à baixa rendibilidade, à exposição aos riscos da dívida soberana e a modestas reservas de capital, está a exercer pressão sobre o setor bancário.** A deterioração da qualidade dos ativos, em especial no setor empresarial onde o rácio de empréstimos vencidos era de 16,2% no fim do primeiro semestre de 2016, pesa no balanço agregado do setor bancário. Este é um dos fatores que, conjugado com a procura de crédito e as modestas reservas de capital, cria entraves à afetação produtiva do crédito e do investimento.

---

<sup>(10)</sup> Ainda que em diferentes estudos os valores exatos divirjam, estima-se que um nível de dívida privada em relação ao PIB superior a 90% ou 110% (consoante o estudo) do PIB esteja associado negativamente ao comportamento do crescimento [Cecchetti et al. (2011); Arcand et al. (2012)].

Gráfico 3.1: Situação do setor bancário e níveis de dívida interna



(1) A dimensão do círculo representa a magnitude do rácio dívida pública e privada/PIB a partir de finais de 2015.

Fonte: Eurostat e BCE

**O elevado nível da dívida pública implica riscos para a sustentabilidade orçamental, tornando Portugal vulnerável a choques adversos.** O rácio dívida pública/PIB continua a ser elevado, rondando os 130 %. A ocorrência de alterações nas condições económicas ou financeiras poderá aumentar substancialmente os custos de financiamento. Além disso, o ritmo do ajustamento em baixa depende da capacidade de as autoridades manterem a disciplina orçamental e aplicarem medidas eficazes para garantir o esforço orçamental exigido.

**Portugal continua a enfrentar desafios no mercado de trabalho.** Embora o desemprego tenha vindo a diminuir, o desemprego dos jovens e de longa duração permanecem elevados. O desemprego dos jovens, que no terceiro trimestre de 2016 se situava nos 26%, conta-se entre os mais acentuados da UE. No mesmo período, os 6% de desempregados de longa duração representavam mais de metade de toda a população desempregada. Além disso, a segmentação do mercado de trabalho continua a travar o aumento da produtividade, deixando os jovens - que, em média, têm mais habilitações académicas - à mercê de contratos precários. O ajustamento do mercado de trabalho tem tido profundas implicações sociais. Os elevados níveis de desemprego de longa duração e de desemprego juvenil aumentam o risco de os desempregados perderem o vínculo ao

mercado de trabalho, com a consequente erosão gradual das respetivas competências e empregabilidade.

### 3.2. EVOLUÇÃO, PERSPETIVAS E RESPOSTAS POLÍTICAS

**De algum modo, a posição líquida de investimento internacional registou melhorias relativamente aos níveis reduzidos que apresentava.** A balança corrente dá provas de um equilíbrio mais abrangente desde 2013. A partir de 2016, esperam-se pequenos excedentes, mesmo em termos ajustados da sazonalidade e quando controlados os efeitos da taxa de câmbio efetiva real (TCER). Espera-se que a PLII continue a melhorar lentamente mercê do crescimento nominal moderado e dos modestos excedentes da balança corrente que, por si só, não são, todavia, suficientes para um rápido regresso a uma posição externa mais sustentável.

**A dívida do setor privado está em declínio lento, ao passo que os ainda elevados níveis de crédito em incumprimento colocam obstáculos à concessão de novos empréstimos.** A situação no que respeita à desalavancagem do setor privado continua a ser moderadamente difícil, caracterizada pela baixa rendibilidade dos bancos, o elevado número de empréstimos em incumprimento e a reduzida reserva de capitais. À semelhança da maioria dos países da UE afetados por elevados níveis de crédito em incumprimento, Portugal conseguiu estabilizá-los ou mesmo reduzi-los nos últimos anos, à exceção do segmento empresarial onde o rácio dos empréstimos vencidos continua a aumentar.

**Foram adotadas medidas relativamente ao setor financeiro, ao acesso ao financiamento e aos processos de insolvência.** O nível de desequilíbrios da dívida privada continua a ser elevado e os meios alternativos de financiamento são ainda limitados. As principais áreas que suscitam preocupação são a baixa rendibilidade dos bancos portugueses, a qualidade dos ativos (o rácio de empréstimos em incumprimento é significativo e está a aumentar no segmento empresarial), modestas reservas de capital, a exposição à dívida soberana e o importante endividamento das empresas. O principal desafio consiste em manter uma desalavancagem

controlada das empresas, ao mesmo tempo que se minimizam os encargos decorrentes para a economia.

**A dívida pública está estável num nível elevado.**

A contração da economia e os importantes défices orçamentais colocaram o rácio dívida pública bruta/PIB numa trajetória ascendente desde 2013. A consolidação orçamental foi difícil num clima de recessão. A recuperação económica ajudou a estabilizar o rácio dívida pública bruta/ PIB em torno dos 130% desde 2014. Mercê da continuação projetada de uma recuperação moderada e dos excedentes primários, prevê-se que venha a diminuir ligeiramente para cerca de 124 % do PIB até 2027. Eventuais choques adversos, como um aumento das taxas de juros, podem imprimir ao rácio da dívida pública portuguesa uma dinâmica insustentável.

**Apesar das medidas que foram adotadas para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas, persistem desafios.**

A viabilidade financeira das empresas públicas ainda não está assegurada, situação que é particularmente grave no caso das empresas altamente endividadas, a maioria dos quais no setor dos transportes. Atendendo à evolução demográfica e económica, a sustentabilidade das pensões públicas encontra-se sob pressão a curto prazo. Ainda que tenha sido parcialmente abordada, colocam-se também desafios à sustentabilidade do setor dos cuidados de saúde a curto e a longo prazos. Há muito que o sistema de saúde acumula perdas e não consegue liquidar os pagamentos em atraso.

**A dualidade do mercado de trabalho continua a ser um problema.**

Em 2016, a economia portuguesa continuou a gerar postos de trabalho temporários e permanentes, mas a criação de emprego com contratos permanentes não foi suficientemente robusta para diminuir a proporção de trabalhadores temporários, em especial entre os jovens trabalhadores. Foram adotadas medidas de apoio ao emprego que visam promover a contratação ao abrigo de contratos sem duração determinada, mas o impacto que delas se espera na redução da segmentação parece ser limitado.

**Uma retoma do crescimento potencial no sentido da convergência com a média da UE permitira dar resposta aos desafios a médio prazo.**

Persistentes estrangulamentos e rigidezes

nos mercados de produtos e de trabalho continuam a limitar a oferta e a procura de mão-de-obra e, como tal, o crescimento potencial. Trata-se, em especial, de obstáculos ao acesso ao mercado de trabalho por parte dos jovens e dos desempregados de longa duração. A importante dívida do setor privado e o elevado número de empréstimos em incumprimento obstam à concessão de novo crédito às empresas, concessão essa que permitiria um contributo de capital positivo para o produto potencial. Ao mesmo tempo, a conjuntura de rigor orçamental coloca em risco a sustentabilidade da dívida e restringe a utilização produtiva de recursos de capital público. Tendo em conta a previsão das necessidades de desalavancagem, afiguram-se necessários influxos de financiamento sem recurso ao crédito, como o IED, para multiplicar o potencial de investimento e crescimento do país

**Os atuais desequilíbrios limitam a capacidade de a economia portuguesa resistir a choques, tornando-a menos capaz de se adaptar a uma envolvente em constante mutação.**

Quando comparado com a média da UE, o crescimento do PIB português é volátil e continua a ser vulnerável à grande incerteza que marca os termos de troca. Para proteger a economia deste e de outros choques, a redução da dívida pública geraria o espaço orçamental necessário para permitir uma absorção de choques futuros. Ao mesmo tempo, a redução da dívida das empresas daria ao setor privado maior flexibilidade para afrontar choques súbitos, mitigando, assim, as suas repercussões no resto da economia. Um desemprego mais baixo evitaria importantes efeitos negativos na procura agregada, passíveis de ocorrer devido a uma diminuição do consumo ou à expansão das prestações de desemprego. No conjunto, estes ajustamentos contribuiriam também para melhorar a PLII. Igualmente útil poderia ser a adoção de medidas destinadas a melhorar a competitividade no setor das exportações.

**Pese embora alguns progressos, é possível aprofundar as reformas estruturais em várias áreas.**

Até agora, registaram-se progressos no sentido de melhorar a eficiência da administração pública portuguesa. Contudo, é patente a falta de racionalização e modernização da administração pública central, regional e local. Foram tomadas medidas para melhorar o funcionamento do sistema judicial, mas os indicadores de eficiência

continuam a ser muito baixos, especialmente no que respeita aos tribunais fiscais. Não é ainda possível avaliar e monitorizar devidamente as reformas operadas no mercado da habitação. Não existe qualquer procedimento sistemático de controlo e informação com base em dados exatos e pertinentes sobre os principais catalisadores desse mercado. Registaram-se melhorias na plataforma em linha dedicada à contratação pública, que fornece um importante conjunto de dados nesta área. No entanto, a transparência continua a ser um desafio no que respeita às parcerias público-privadas, em especial na esfera local e regional e aos contratos de concessão. Portugal tem uma das regulamentações mais restritivas da UE em matéria de serviços às empresas. Em consequência, o crescimento da produtividade continua a ser limitado, é mais difícil a entrada de novos agentes no mercado e o preço dos serviços é superior ao que deveria ser. Existem numerosos obstáculos ao acesso a estas profissões e a procedimentos de autorização mais simplificados, o que afeta negativamente a concorrência interna e externa na economia portuguesa. Condições desfavoráveis e ligações ténues entre os setores público e privado restringem ainda o desempenho de Portugal em termos de inovação. Os atrasos na reforma do setor dos transportes prejudicam a sua competitividade e as empresas públicas de transportes não dispõem de um plano de viabilidade financeira a longo prazo que favoreça investimentos futuros. A atual infraestrutura ferroviária está subaproveitada, comprometendo, assim, o desempenho do setor de transportes ferroviários de mercadorias. A renegociação de acordos de concessão portuária existentes e um novo quadro para estas concessões visam reforçar a competitividade dos portos portugueses. No entanto, ambas as medidas estão a ser adiadas. Os elevados custos estruturais no setor da energia, juntamente com um excesso de capacidade instalada, comprometem a sustentabilidade do sistema. O Governo está a avançar com medidas que visam recuperar rendas indevidas antigas e eliminar as já existentes, mas a elevada dívida tarifária e um mercado retalhista concentrado exercem pressão nos preços para os utilizadores finais.

### 3.3. AVALIAÇÃO GLOBAL

Portugal continua a defrontar-se com importantes fontes de desequilíbrios decorrentes de elevados níveis de dívida pública, privada e externa numa conjuntura de acentuado desemprego e baixo crescimento. A dívida privada encontra-se em ligeiro declínio e o nível da dívida pública está estabilizado, num contexto de persistentes necessidades de consolidação. Os ganhos de competitividade que se materializaram nos últimos anos estão a esgotar-se. O elevado volume de crédito em incumprimento, ainda não estabilizado, continua a exercer pressão sobre a rendibilidade dos bancos e a sua liquidação poderia conduzir a ruturas de capital suscetíveis de obrigar à intervenção do Estado. Foram adotadas várias medidas políticas para ajudar a reduzir os desequilíbrios, mas persistem lacunas significativas. Pese embora algumas melhorias registadas nos indicadores relevantes, Portugal é ainda afetado por importantes fatores de desequilíbrios externos e internos. Para além dos elevadíssimos níveis de dívida pública e privada, as fragilidades persistentes dizem respeito à exposição aos riscos da dívida soberana, a modestas reservas de capital no setor bancário e ao limitado acesso ao financiamento por parte das grandes empresas e das PME. Foi adotada uma série de medidas para reestruturar o setor financeiro, garantir reservas adequadas de capital e favorecer a redução do número de empréstimos em incumprimento. Apesar da reestruturação de grandes instituições bancárias, dos programas de recapitalização e das reformas do quadro de insolvência, os progressos na redução do crédito em incumprimento continuam a ser lentos e a necessidade de novas operações de recapitalização continua a ser uma probabilidade. As finanças públicas ainda não estão firmemente consolidadas. Embora se tenham observado alguns progressos no sentido de rever as despesas e equacionar a sustentabilidade das despesas com a saúde, a intervenção conducente à reestruturação das empresas públicas continua a ser limitada. Os estrangulamentos que impedem o crescimento da produtividade prendem-se ainda com o desempenho na área da inovação, as restrições em alguns serviços e profissões regulamentadas, a administração pública e as indústrias de rede. O mercado de trabalho está a melhorar, mas o desemprego juvenil e de longa duração continuam a afetar a recuperação social e o emprego.

Continua a faltar uma estratégia global de crescimento. Os obstáculos regulamentares e as rigidezes dos mercados de trabalho e de produtos continuam a travar o crescimento das empresas, da competitividade e do investimento em Portugal.

Quadro 3.1: Quadro de avaliação do PDM - Portugal 2017

	Gravidade dos desafios	Evolução e perspetivas	Resposta política
	<b>Desequilíbrios (tendências insustentáveis, vulnerabilidades e riscos associados)</b>		
<b>Saldo externo</b>	Portugal fez progressos significativos no ajustamento dos desequilíbrios externos, nomeadamente no tocante à melhoria da competitividade e aos resultados da balança corrente. Porém, a posição líquida de investimento internacional (PLII) continua muito negativa (-110% do PIB em 2015). Sem melhorias significativas em termos de crescimento, seriam necessários excedentes continuados da balança corrente de cerca de 1,6 % do PIB ao ano para reduzir a metade a PLII negativa até 2025.	Os anteriores acentuados défices da balança corrente baixaram significativamente para 0,3 % do PIB em 2015, ainda que um tal ajustamento tenha recentemente abrandado devido ao dinamismo das importações. A melhoria dos termos de troca, que não se prevê duradoura, contribuiu em parte para reduzir o défice. A balança corrente deverá ser positiva em 2016 e 2017, ainda que abaixo do nível exigido para um ajustamento significativo da PLII. A competitividade dos custos recuperou, mas o custo unitário do trabalho está a subir, devido a uma produtividade lenta e a salários em alta.	Os desequilíbrios externos diminuiriam se a produtividade da economia e o crescimento potencial aumentassem. Nos últimos anos, foram feitos progressos para contrariar as rigidezes dos mercados de trabalho e dos produtos. Contudo, persistem fragilidades em áreas estratégicas, como os serviços, as profissões regulamentadas, a administração pública, os setores da energia e dos transportes e ainda a aquisição de competências. Ao mesmo tempo, as políticas que visam o aumento da procura interna podem pôr em risco o processo de reequilíbrio externo. As reformas estruturais para impulsionar a produtividade e melhorar a competitividade não baseadas nos custos têm um caráter limitado.
<b>Dívida privada</b>	A elevada dívida não consolidada do setor privado (cerca de 190 % do PIB no início de 2016) impede a consolidação da recuperação económica. Apesar de um processo de desalavancagem notável desde o pico registado em 2012, o nível ainda muito elevado da dívida das empresas pesa sobre a rentabilidade e entrava o investimento. O nível relativamente elevado de crédito em incumprimento compromete a estabilidade financeira e a afetação produtiva do crédito.	Os elevados rácios do endividamento privado deverão continuar a baixar em 2016, devido à evolução lenta do crédito e ao crescimento positivo do produto nominal. O rácio de crédito em incumprimento continua a ser elevado, tendo subido para 19 % no segundo trimestre de 2016. O setor bancário português sofre também a pressão da fraca rentabilidade e de rácios de provisionamento relativamente baixos, o que, numa conjuntura de crescimento lento, é particularmente prejudicial à revitalização dos bancos.	O principal desafio reside em manter um processo ordenado de desalavancagem das empresas, sem sobrecarregar a recuperação económica. As condições de crescimento continuam a ser deficientes e a produzir um impacto negativo nos rácios da dívida e na produtividade, que continua bloqueada pelo atraso dos progressos nas reformas. Registaram-se progressos limitados para reduzir o endividamento excessivo das empresas e alargar as fontes de financiamento alternativas para as empresas. O Governo publicou recentemente uma estratégia para a capitalização das empresas, que inclui medidas fiscais destinadas a melhorar a neutralidade fiscal relativamente ao tratamento do financiamento por dívida e por capitais próprios.
<b>Dívida pública</b>	A elevada dívida pública de Portugal deverá diminuir apenas gradualmente a partir de 2017. Além de constituir uma fonte de vulnerabilidade a mudanças da conjuntura económica e de gerar custos de financiamento crescentes, um nível tão elevado da dívida pública comporta também riscos para a sustentabilidade a médio prazo.	O rácio dívida/PIB aumentou durante a crise devido ao crescimento negativo e à inflação baixa, tendo-se estabilizado nos 130 % desde 2013. Na hipótese de uma recuperação moderada e continuada e de excedentes primários, a dívida deverá diminuir gradualmente a partir de 2017, mas sem medidas de consolidação adicionais será de 124 % em 2027.	A consolidação orçamental e as medidas estruturais favoráveis ao crescimento constituem a base para garantir a sustentabilidade da dívida a médio e longo prazo.  Nos últimos anos, foram tomadas medidas em sede de reformas fiscais, cumprimento das obrigações fiscais, pensões, cuidados de saúde, administração pública e empresas públicas. Persistem todavia lacunas em todas estas áreas.

(Continuação na página seguinte)

## Quadro (continuação)

**Produtividade**

A fraca dinâmica da produtividade pesa na competitividade e no crescimento do PIB. Esta situação afeta o processo de desendividamento, a redução da posição líquida de investimento internacional e o mercado de trabalho, e está associada à rigidez nos mercados de trabalho e dos produtos e às insuficiências na administração pública e no sistema judicial.

Há muito que o crescimento da produtividade do trabalho está em declínio e tem sido lento desde 2008 (o pico do desemprego durante a crise explica esta evolução).

Embora tenham sido tomadas medidas para fazer face à rigidez do mercado de trabalho e aos obstáculos ao investimento decorrentes do elevado nível endividamento das empresas, subsistem desafios importantes nestes domínios. Os estrangulamentos que impedem o crescimento da produtividade prendem-se também com o desempenho na área da inovação, o baixo nível de competências da mão de obra, as restrições em alguns serviços e profissões regulamentadas, a administração pública e as indústrias de rede.

**Problemas de ajustamento****Mercado de trabalho e desemprego**

A taxa de desemprego baixou para 10,5 % no quarto trimestre de 2016. Embora permaneça elevada em termos da UE, tem vindo a diminuir de forma regular devido à criação de emprego e, em menor medida, aos fluxos de emigração e à evolução demográfica. A população ativa está a diminuir, mas o número de pessoas com emprego ainda está a subir devido à queda do desemprego. O desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens permaneceram elevados, em 6,1 % e 26,1 % respetivamente, no terceiro trimestre de 2016. Esta situação corre o risco de intensificar a desvinculação do mercado de trabalho e deteriorar o capital humano, com um impacto negativo no potencial de crescimento.

Após a diminuição constante desde o segundo trimestre de 2013, a taxa de desemprego deverá baixar para um nível inferior a 10 % em 2017. Apesar das melhorias registadas no mercado de trabalho, a parte dos setores transacionáveis no emprego não melhorou ao longo do último ano. O baixo nível de crescimento contribuiu para um aumento dos fluxos migratórios que, embora inferiores, prosseguiram em 2016. Se as saídas não forem compensadas por correspondentes aflusos, esta situação pode ter um impacto negativo no crescimento potencial, em especial na medida em que os emigrantes são jovens e bem formados.

O impacto da reforma da legislação de proteção do emprego no período de 2011-2013 não é claro, já que se mantém a segmentação do mercado de trabalho. Foram tomadas medidas para reforçar a eficácia das medidas ativas do mercado de trabalho e melhorar a transição para o emprego permanente. O salário mínimo e o seu âmbito de aplicação aumentaram. No entanto, se aos aumentos não corresponder um crescimento da produtividade, a criação de emprego e a competitividade podem ficar comprometidos. Outro grande desafio é a redução do desemprego, nomeadamente o de longa duração, e a garantia de que esta redução acontece sobretudo no setor transacionável.

**Conclusões da análise da AA**

- A economia portuguesa caracteriza-se por grandes desequilíbrios em termos de dívida externa e interna, tanto pública como privada, e problemas persistentes no setor bancário num contexto de fraco crescimento da produtividade. A posição líquida de investimento internacional é ainda muito negativa. O nível de endividamento das famílias diminuiu, mas a dívida das empresas ainda compromete o seu desempenho, enquanto o importante volume de crédito em incumprimento e a baixa rentabilidade, aliados a reservas de capitais reduzidas, põem em risco os balanços dos bancos. A combinação de importantes desequilíbrios expõe Portugal a choques ou mudanças no sentimento dos investidores.
- O setor transacionável ganhou importância, mas o aumento da procura de importações poderá atrasar o processo de reequilíbrio externo. A curto prazo, espera-se uma inversão da trajetória ascendente da dívida pública. No entanto, a dívida pública continuará elevada, o que implica vulnerabilidades a choques adversos, um peso elevado do serviço da dívida nas finanças públicas e riscos para a estabilidade financeira. O desemprego está numa trajetória decrescente, mas com a persistência do desemprego de longa duração e do desemprego dos jovens. O crescimento lento da produtividade impede um reequilíbrio mais rápido.
- Foram feitos progressos na estabilização do setor financeiro e na melhoria do acesso ao financiamento, no funcionamento do mercado de trabalho, na educação e na sustentabilidade orçamental a longo prazo. Contudo, subsistem lacunas nos mercados dos produtos e dos serviços, na reestruturação da dívida das empresas, na esfera orçamental e em termos de rigidez do mercado de trabalho. Estes fatores de rigidez são prejudiciais à manutenção de ganhos de competitividade, ao desendividamento das empresas e das famílias e à sustentabilidade orçamental.

## 4. PRIORIDADES DE REFORMAS

### 4.1. FINANÇAS PÚBLICAS E TRIBUTAÇÃO

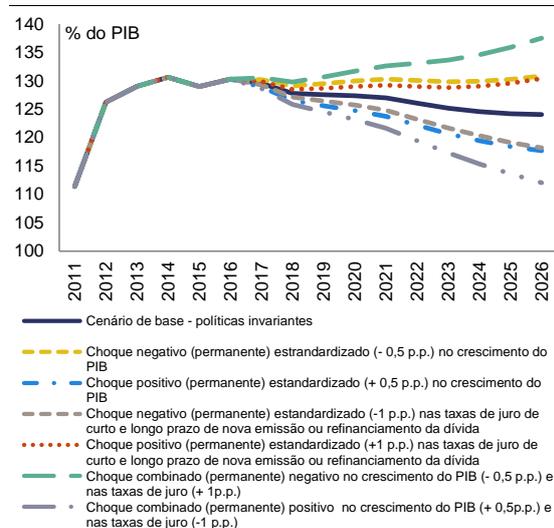
#### 4.1.1. POLÍTICA ORÇAMENTAL (DÍVIDA PÚBLICA E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA)\*<sup>(11)</sup>

**A dívida das administrações públicas continua elevada.** No contexto da crise financeira mundial e da subsequente recessão, os elevadíssimos défices orçamentais, a reclassificação dos elementos extrapatrimoniais e de 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 desde 2014, o que corresponde ao terceiro nível mais elevado da dívida pública na área do euro. As projeções na análise que se segue baseiam-se nas previsões de inverno da Comissão 2017. Seguindo a revisão em baixa das projeções para as receitas resultantes da alienação de ativos financeiros, incluindo o Novo Banco, a queda para cerca de 126 %, anteriormente prevista para 2016, é esperada acontecer até 2022. O saldo primário, que se previa atingir 2,1 % do PIB em 2016, deverá chegar a 2,5 % em 2017 e 2018, o que deverá moderar as futuras necessidades de financiamento.

**A curto prazo, espera-se que o rácio dívida pública bruta/PIB venha a diminuir de forma moderada, estabilizando a médio prazo.** Ainda que a dívida pública seja considerada sustentável em cenários plausíveis, o seu comportamento é vulnerável a choques adversos. Apoiado no projetado prosseguimento da recuperação económica e nos excedentes primários esperados, estima-se que o rácio dívida/PIB baixe de 130,5 % em 2016 para 128,9 % em 2017 e 127,1 % em 2018. Foram efetuadas simulações modelizadas da sustentabilidade da dívida, as quais integram o cenário das previsões do inverno de 2017 até 2018, bem como outros pressupostos técnicos para o

médio prazo <sup>(12)</sup>. No cenário de base, os resultados sugerem que, a um declínio moderado no curto prazo, se seguirá uma estabilização do rácio da dívida em torno dos 124 % do PIB (gráficos 4.1.1. e 4.1.2.).

Gráfico 4.1.1: Choque combinado nas taxas de juro e no crescimento do PIB



Fonte: Comissão Europeia

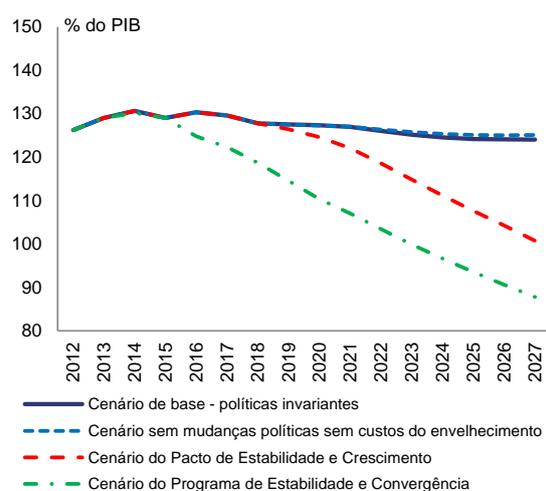
**A trajetória de estabilização do rácio dívida/PIB no cenário de base é sensível a aumentos potenciais da remuneração da dívida soberana e vulnerável a evoluções económicas desfavoráveis.** Globalmente, a análise da sustentabilidade da dívida revela que a trajetória de estabilização da dívida do cenário de base é, em termos gerais, sólida em toda uma série de cenários credíveis, ainda que certos choques plausíveis possam vir a deteriorar consideravelmente o comportamento da dívida pública portuguesa (gráfico 4.1.1.). Potenciais quedas do crescimento nominal, acentuados aumentos das taxas de juro ou um abrandamento

<sup>(12)</sup> Um saldo orçamental estrutural primário (antes dos custos do envelhecimento) positivo de 1,7 % do PIB a partir de 2019; inflação próxima dos 2,0 % até 2021 e a taxa de juro nominal de longo prazo em créditos novos e renovados a convergir linearmente para 5 % até ao final do horizonte de projeção de 10 anos; taxa de crescimento do PIB real à volta de 11 %; custos do envelhecimento em consonância com o relatório da Comissão sobre o envelhecimento demográfico, de 2015. Mais detalhes sobre os pressupostos dos diferentes cenários podem ser consultados no *Debt Sustainability Monitor* (DSM) de 2016.

<sup>(11)</sup> \* relevante para o PDM

do esforço orçamental podem colocar o rácio da dívida pública numa trajetória não sustentável. Uma trajetória insustentável da dívida poderia ter um impacto adverso na estabilidade económica de Portugal e repercussões negativas para o exterior, por via do risco soberano.

Gráfico 4.1.2: **Consolidação orçamental**



Fonte: Comissão Europeia

**O nível muito elevado da dívida pública constitui um pesado fardo para as finanças públicas.** Níveis elevados de dívida pública sugerem uma margem de manobra orçamental mais reduzida para absorver choques macroeconómicos adversos e responder a possíveis aumentos das taxas de juro. A avultada fatura dos juros (projetada em 4,3 % do PIB em 2016 comparativamente a uma média de 2,2 % 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 atingido pela dívida pública implica um esforço de ajustamento significativo que exige a manutenção firme das condições conducentes à redução da dívida durante as próximas décadas, incluindo um crescimento económico sustentado. A sustentabilidade só poderá ser garantida se a disciplina orçamental for prosseguida com firmeza, em linha com o que exige o Pacto de Estabilidade e Crescimento

(gráfico 4.1.2.). A implementação da reforma da Lei de Enquadramento Orçamental e o reforço da cobrança de receitas poderia contribuir para o processo de ajustamento orçamental. A despesa com cuidados saúde representa atualmente a maior parcela dos custos decorrentes do envelhecimento da população, com as implicações daí decorrentes para a sustentabilidade a longo prazo. As recentes reformas parecem garantir a sustentabilidade do sistema de pensões a médio e a longo prazo.

#### 4.1.2. SUSTENTABILIDADE A CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO (INCLUINDO PENSÕES E CUIDADOS DE SAÚDE)\*

**Os indicadores de avaliação dos riscos orçamentais apontam para um risco baixo a curto prazo, mas riscos mais elevados a médio prazo.** O indicador de curto prazo do risco orçamental, S0, aponta para um risco baixo de pressões orçamentais, uma vez que o valor para 2016 está abaixo do limiar crítico. Mais do que exprimir a necessidade de ajustamentos estruturais, este indicador é um índice composto dos riscos mais imediatos subjacentes às variáveis orçamentais, macrofinanceiras e da competitividade. Não obstante esta perspetiva favorável, persistem algumas vulnerabilidades, associadas às necessidades de financiamento a curto prazo da dívida pública, ao volume da dívida do setor privado e à posição líquida de investimento internacional. A médio prazo, Portugal está classificado como estando em alto risco, tendo em conta o indicador da sustentabilidade orçamental S1 e a análise da sustentabilidade da dívida (ver *Debt Sustainability Monitor 2016*). Em especial, o indicador da sustentabilidade orçamental S1 atinge um valor de 6,0 p.p. do PIB (com base nas previsões do inverno da Comissão), o que indica que seria necessário uma melhoria cumulativa do saldo estrutural primário de 6,0 % do PIB (relativamente ao cenário de base) ao longo de cinco anos a partir de 2019 para se chegar o valor de referência de 60 % do PIB até 2031. Estes riscos estão relacionados sobretudo com a distância que separa o rácio da dívida do valor de referência de 60 %.

**Os riscos orçamentais a longo prazo no país são considerados baixos, em grande parte devido à reforma das pensões.** O indicador de avaliação dos riscos orçamentais a longo prazo S2 mostra

que é necessário um ajustamento orçamental inicial limitado a 1,2 p.p. do PIB para estabilizar a dívida pública a longo prazo. Este baixo risco para a sustentabilidade orçamental melhorou na sequência das recentes reformas dos regimes de pensões. No entanto, supondo um saldo estrutural primário de 1,7 % do PIB em 2018, o nível do saldo primário estrutural futuro exigido seria de 2,9 % do PIB. Se as despesas ligadas ao envelhecimento aumentassem, como se indica no Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico de 2015 (Comissão Europeia, 2015), o indicador S2 exigiria um ajustamento equivalente a 1,2 % do PIB a fim de ter em conta os riscos decorrentes sobretudo das despesas com cuidados de saúde.

**Os custos elevados e crescentes do envelhecimento ainda põem em risco a sustentabilidade orçamental.** A médio prazo, prevê-se que os riscos orçamentais acrescidos estejam associados, em grande medida, aos custos do financiamento das pensões e à necessidade de inverter a atual trajetória de acumulação de pagamentos em atraso no setor dos cuidados de saúde. Não obstante as recentes reformas, as despesas públicas com pensões deverão aumentar ao longo dos próximos 10 anos, até que as medidas com incidência nas prestações e respetiva cobertura produzam efeitos. Esta situação leva a uma diminuição global da despesa com as pensões de cerca de 0,7 p.p. do PIB entre 2013 e 2060 (Comissão Europeia, 2015). A situação é diferente no setor dos cuidados de saúde, que absorve a maior percentagem dos custos do envelhecimento em Portugal e que se prevê ser a mais elevada da UE até 2060 (2,5 % do PIB contra a média de UE de 0,9 %). Além disso, a recente acumulação de pagamentos em atraso nos hospitais dificulta ainda mais o processo de redução e sustentabilidade da dívida a muito curto prazo.

**Várias reformas melhoraram a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões.** A pressão que a trajetória da dívida implica para a sustentabilidade está essencialmente relacionada com a grande distância que atualmente separa o rácio dívida/PIB do valor de referência de 60 %, e não com os custos ligados às pensões. Entre as medidas já tomadas, contam-se os desincentivos à reforma antecipada, o aumento da idade de reforma de 65 para 66 anos para ambos os sexos e o condicionamento de futuros aumentos à esperança de vida aos 65 anos. O ajustamento

automático das pensões à esperança de vida tem contribuído muito para a redução dos custos das pensões a longo prazo. No entanto, os custos de médio prazo continuam elevados.

**Exploram-se novas medidas na área das pensões, mas não é clara a forma como estas incidirão na redução dos custos.** O Governo lançou um estudo abrangente do sistema de pensões, com medidas previstas para serem aplicadas não antes de 2018. Estas medidas poderão comportar uma redução das penalidades por reembolso antecipado para os trabalhadores com 40 ou mais anos de serviço. Poderão vir a incluir a harmonização dos atuais regimes de prestações e dos procedimentos de avaliação das condições de recursos. De um modo geral, as autoridades comprometeram-se a avançar com um pacote de novas medidas neutro do ponto de vista orçamental, que não irá alterar o plano atual destinado a eliminar as transferências orçamentais extraordinárias para o sistema de pensões até 2019. Entretanto, o orçamento para 2017 inclui a afetação ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social de um novo imposto progressivo sobre bens imobiliários (no valor de 160 milhões de EUR em 2017, de acordo com o orçamento de 2017). O Governo apresenta esta afetação como uma alternativa à excessiva dependência de transferências correntes do orçamento. No entanto, em termos globais, o lado da despesa da sustentabilidade do sistema de pensões a curto e a médio prazo continua por equacionar.

**Portugal fez esforços para garantir o acesso a cuidados de saúde de qualidade.** Foram tomadas várias medidas para tornar o setor dos cuidados de saúde mais eficiente e sustentável. Os processos de aquisição estão agora centralizados, o que permite importantes poupanças para o Serviço Nacional de Saúde. A utilização de medicamentos genéricos elegíveis para reembolso pelo Estado foi alargada, os preços dos medicamentos diminuíram, as listas de espera foram reduzidas e aumentou o número de Unidades de Saúde Familiar. Mais recentemente, as autoridades criaram um grupo de trabalho para a reforma da saúde pública, que dispõe de um mandato de três anos. Este grupo concentrou-se essencialmente em i) melhorar o sistema informático (incluindo a eliminação registos duplicados, registos de doentes, etc.), ii) organizar os recursos humanos a fim de recrutar pessoal qualificado em zonas difíceis, iii) realizar

projetos-piloto nas áreas do Serviço Nacional de Saúde onde existem lacunas. Ao mesmo tempo, prossegue a expansão do acesso aos cuidados de saúde primários, com uma incidência cada vez maior nas medidas de prevenção, como campanhas de vacinação (ver secção 4.3).

**A insuficiência dos controlos às contas e à gestão explicam o aumento do volume de pagamentos em atraso nos hospitais, uma situação que compromete a viabilidade do setor da saúde.** Embora a reforma hospitalar siga o seu curso, o planeamento e a execução orçamental nos hospitais continuam a constituir um problema. Os pagamentos em atraso continuam a aumentar, o que traduz as fragilidades dos mecanismos de controlo das contas e das práticas de gestão. O volume de pagamentos em atraso no setor da saúde acusou um aumento de 90 milhões de EUR entre dezembro de 2015 e dezembro de 2016. No entanto, em outubro, o aumento desde dezembro de 2015 era de 307 milhões de EUR (ou 68 %), já que os pagamentos de atrasados foram efetuados sobretudo no final do ano. Por um lado, estes resultados foram possíveis graças à centralização da afetação das verbas para a reposição dos cortes salariais, à utilização de certas dotações centralizadas e à autorização de utilização de saldos de tesouraria no final do ano. Por outro lado, a extensão do imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA) às bebidas açucaradas (o imposto sobre as bebidas com adicionados de açúcar deverá gerar 80 milhões de EUR em 2017) destina-se a assegurar a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde. Embora estas medidas tivessem sido suficientes para reduzir o atual volume de pagamentos em atraso, não permitem atacar o grosso dos fatores subjacentes à sua acumulação continuada. O mais recente relatório sobre a execução orçamental (outubro de 2016) confirma o crescente endividamento dos hospitais públicos. Uma orçamentação rigorosa e equilibrada, controlos reforçados e a efetiva aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, poderia contribuir para mais eficácia e qualidade neste setor. Um sistema de incentivos inadequado para os hospitais cumpridores pode conduzir a gastos excessivos.

**Apesar das poupanças imediatas conseguidas no setor dos cuidados de saúde, falta a Portugal uma estratégia de longo prazo para fazer face aos custos para o sistema de saúde relacionados**

**com o envelhecimento.** O setor da saúde está abrangido pelo exercício de revisão da despesa pública recentemente lançado. Prevê-se que as poupanças do setor cheguem a 134 milhões de EUR entre 2017 e 2019. No entanto, ainda é necessário clarificar com mais detalhe a forma como serão realizadas estas poupanças. Tendo em conta a importante compressão de custos empreendida durante o programa de ajustamento económico, quaisquer novas medidas de poupança têm de ser cuidadosamente desenhadas, a fim de não comprometer o acesso aos cuidados de saúde primários.

#### 4.1.3. ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E EMPRESAS PÚBLICAS

**A implementação da reforma da Lei de Enquadramento Orçamental adotada em 2015 tem sido lenta.** A lei em questão destina-se a tornar o orçamento mais responsável, reforçar a orientação de médio a longo prazo das finanças públicas, através da introdução de uma orçamentação baseada em programas, e alinhar os prazos para a apresentação do Programa de Estabilidade e o projeto de orçamento ao Parlamento Europeu com os requisitos do Semestre Europeu. Permite um período transitório de três anos para a aplicação da maioria das novas medidas. Quase um ano depois, as autoridades aprovaram as regras para o funcionamento da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental <sup>(13)</sup>, uma primeira etapa na sua aplicação, e estabeleceram um calendário para as atividades de 2017. No entanto, o Decreto-Lei que estabelece os novos programas orçamentais está ainda pendente. Dada a acumulação de atrasos na implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, corre-se o risco de este processo não estar concluído no horizonte previsto de 2018.

**O exercício de revisão da despesa atualmente em curso ganharia com uma abordagem mais abrangente e estratégica.** As autoridades iniciaram um exercício de revisão da despesa,

<sup>(13)</sup> O Conselho das Finanças Públicas, na sua qualidade de instituição independente de monitorização das questões de finanças públicas, deverá participar na comissão técnica da nova unidade de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental.

essencialmente focalizado nos ministérios da saúde e da educação, nas empresas públicas, na contratação pública (centralizada) e na gestão de bens imobiliários. Esta revisão está aquém de uma abordagem global que abranja todo o setor público e seja pautada por um conjunto de objetivos concretos em sede de poupanças <sup>(14)</sup>. Pelo contrário, os pagamentos em atraso no setor da saúde têm vindo a aumentar desde o início do ano, o que revela uma falta de controlo sobre as despesas, nomeadamente no setor da saúde.

**Há retrocessos nas reformas da administração pública.** Não obstante a política de rotação de funcionários (regra dos 2:1 na substituição dos que partem), introduzida no orçamento de 2016, o peso das despesas salariais está a aumentar, o que evidencia algumas fragilidades na eficácia desta reforma e possíveis efeitos negativos decorrentes do regresso às 35 horas de trabalho semanal para os funcionários públicos, principalmente no setor dos cuidados de saúde. O âmbito de aplicação do novo regime de requalificação também foi reduzido. As medidas de reforma da administração local foram adiadas. Na sequência de alguns atrasos, o Fundo de Apoio aos Municípios (FAM - um mecanismo de reestruturação da dívida para os municípios sobre-endividados) só recentemente começou a processar os desembolsos.

**Continua a não existir um enquadramento para garantir a sustentabilidade orçamental das empresas públicas.** As empresas públicas controladas pela UTAM do Ministério das Finanças apresentavam dívidas no valor total de 32 mil milhões de EUR no segundo trimestre de 2016. No entanto, não existe nenhum plano concreto para fazer face a este elevado volume de dívida. As empresas do setor dos transportes são responsáveis pela maior parte da dívida. A entidade gestora das infraestruturas ferroviárias e rodoviárias (IP) representa, por si só, 27 % do total do endividamento das empresas públicas, chegando a 62 % quando considerada também a empresa de transporte ferroviário (CP) e o Metro de Lisboa e do Porto. A IP assinou recentemente um contrato de Obrigação de Serviço Público de cinco anos, mas não foi definida qualquer operação de

sustentabilidade a mais longo prazo. As autoridades estão a rever o modelo de financiamento e de funcionamento das empresas públicas de transportes urbanos de Lisboa e Porto. Contudo, a elevada dívida e os resultados de exploração negativos do metropolitano de Lisboa e do Porto permanece preocupante e a sua viabilidade a longo prazo não está garantida. Estão programados novos investimentos, mas o sistema de governação e o enquadramento financeiro para garantir a sustentabilidade a longo prazo ainda estão a ser definidos. No caso da empresa de transportes de autocarro de Lisboa, a Carris, foi decidido transferir a propriedade da mesma para as autoridades municipais, mas a dívida continuará junto da administração central. O restabelecimento da progressão na carreira para os trabalhadores das empresas públicas pode vir a ter efeitos adversos na situação financeira das empresas. Os encargos para as finanças públicas decorrentes das parcerias público-privado (PPP) deverão aumentar. Os subsídios extraordinários e os pagamentos compensatórios à IP deverão mais do que duplicar em relação a 2016, essencialmente em resultado do contrato de Obrigação de Serviço Público de cinco anos, recentemente assinado. O custo dos contratos de PPP até ao seu termo foram revistos em alta, em mais de 500 milhões de EUR em relação ao valor previsto no orçamento de 2016, já que os montantes foram recalculados a preços de 2017. Recentemente também, o Tribunal de Contas chamou a atenção para o facto de o atual exercício de revisão da despesa pública não ter plenamente em conta o risco para as finanças públicas. O Governo tenciona melhorar o controlo das despesas das empresas públicas através de uma avaliação *ex ante* e *ex post* dos investimentos, das atividades e do seu impacto financeiro, juntamente com um acompanhamento mais regular. Mas tudo isto não configura um plano abrangente para fazer face ao problema do endividamento e da sustentabilidade financeira a longo prazo, através da fixação de objetivos concretos.

#### 4.1.4. TRIBUTAÇÃO\*

**Foram propostas medidas para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a eficiência da administração fiscal.** As autoridades estão a tomar medidas para tornar a administração fiscal mais eficiente, através do recrutamento de auditores fiscais e da

<sup>(14)</sup> Em setembro de 2016, o Eurogrupo aprovou um conjunto de princípios comuns para a melhoria da qualidade das finanças públicas.  
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/>

reorganização progressiva da presença da administração tributária na esfera local. Estão também em curso medidas destinadas a intensificar a luta contra a fraude e a evasão fiscais. O serviço de apoio ao contribuinte destinado às grandes empresas deverá agora alargar a sua atividade às famílias mais ricas. Um plano anual de luta contra a evasão e a fraude fiscais deverá substituir o atual programa de três anos, permitindo, assim reforçar o papel de controlo da administração fiscal. Portugal está a impor novos requisitos no que se refere às obrigações dos bancos de fornecer dados sobre as contas bancárias de todos os não-residentes, resultantes da troca de informações com outros países, aos limites aos pagamentos em numerário e ao fim das ações ao portador.

**O cumprimento das formalidades fiscais é um processo moroso e complexo.** O número médio de pagamentos necessários para cumprir todas as obrigações fiscais é reduzido (8). Ao mesmo tempo, o número médio de horas necessárias para cumprir essas obrigações (243) continua a ser o 5.º mais elevado da UE (Banco Mundial, 2016). No entanto, Portugal tem prosseguido na via da simplificação da sua administração fiscal, a fim de reduzir a evasão fiscal e melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. Depois dos esforços desenvolvidos no passado para melhorar a eficácia da administração fiscal, há planos de novas medidas de simplificação administrativa para vários impostos entre 2016 e 2017, ao abrigo do programa SIMPLEX. Várias medidas foram já adotadas em 2016 (por exemplo, os residentes não habituais podem registar-se em linha para efeitos de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, e foram simplificadas as regras em matéria de faturação para o regime especial do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) para pequenas e médias empresas).

**Foram tomadas medidas de menor relevo para recentrar a política fiscal.** Conforme consta do programa do Governo e do orçamento de 2016, a introdução de um subsídio de montante fixo por filho, em substituição do quociente familiar, introduzido em 2015, é agora uma realidade. A redução do IVA na restauração para uma taxa intermédia de 13 % entrou em vigor em 1 de julho de 2016.

**O recurso ao IVA a taxas reduzidas é ainda muito frequente, ainda que as reformas em sede**

**de IVA durante a crise tenham em certa medida alargado a base do imposto** <sup>(15)</sup>. Em Portugal, o hiato do IVA em percentagem das receitas teóricas do IVA de 12,5 % está próximo da média de 14,0 % na UE, o que significa que a eficácia da cobrança do IVA está próxima da média. Contudo o hiato do IVA em Portugal é de 50,9 %, o que está claramente acima da média de UE, de 43,8 %. Assim acontece devido ao hiato das taxas do IVA (11,1 % contra uma média da UE de 5,3 %), enquanto o diferencial decorrente das isenções está em linha com a média da UE. O hiato das taxas do IVA evidencia a perda de receitas (em % do PIB) devido à utilização de taxas reduzidas de IVA. A persistência da ampla utilização de taxas reduzidas implica perdas de receitas significativas.

**As autoridades tencionam reformar vários impostos, mas os calendários ainda não estão definidos.** Estas reformas incluem a revisão do número de escalões de rendimentos no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e medidas para tornar o imposto mais progressivo, criando simultaneamente um complemento salarial para os salários baixos, assim como outras reformas fiscais para fazer face à subcapitalização crónica das empresas. O orçamento de 2017 inclui receitas provenientes da extensão de dois impostos a afetar na totalidade à sustentabilidade do sistema nacional de saúde e ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. São eles: i) a extensão do imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA) às bebidas açucaradas que deverá gerar 80 milhões de EUR em 2017; e ii) o novo imposto progressivo sobre carteiras de bens imobiliários (carteiras de valor superior a 0,6 milhões de EUR, para além do atual sistema do imposto municipal (IMI) cuja taxa é relativamente baixa em relação à média da UE) que deveria gerar 130 milhões de euros em 2017. Não obstante a necessidade de encontrar soluções para algumas questões pendentes, a garantia da estabilidade do sistema fiscal é igualmente considerada um aspeto fundamental da capacidade do país para atrair investimentos.

**Apesar de algumas evoluções positivas, as distorções fiscais que favorecem o**

<sup>(15)</sup> CASE, 2016, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU Member States: 2016 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131 [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2016-09\\_vat-gap-report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf)

**endividamento em detrimento do investimento com fundos próprios na tributação das empresas continuam a constituir um desafio.** Os investimentos financiados com recurso ao endividamento são menos tributados do que os projetos financiados por capitais próprios. Consequentemente, a diferença do custo do capital para investimentos financiados com recurso ao endividamento e por capital próprio em 2016 foi a quinta mais elevada na UE e muito acima da média da UE <sup>16)</sup>. Nos últimos anos, o Governo tentou resolver este problema através da introdução de regras de subcapitalização e da dedutibilidade do capital social das empresas. Estão previstas novas medidas no âmbito de um programa adotado em julho de 2016 (*Programa Capitalizar*), embora não estejam ainda em vigor. Em linha com o programa *Capitalizar*, a Lei do Orçamento de Estado de 2017 alargou o âmbito da dedutibilidade do capital social das empresas. O impacto destas medidas ainda não se fez sentir, mas será acompanhado de perto. O impacto da dedutibilidade do capital social das empresas depende das suas características e do seu enquadramento anti elisão fiscal. Uma medida alternativa mais robusta, uma dedução para o crescimento e investimento, foi recentemente proposta pela Comissão no âmbito da sua proposta relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/final\\_report\\_2016\\_taxud.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/final_report_2016_taxud.pdf)

<sup>(17)</sup> Comissão Europeia (2016a), *Impact assessment accompanying the document Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, SWD(2016) 341 final. Comissão Europeia (2016b), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, «Construir um sistema de tributação das sociedades justo, competitivo e estável para a UE», COM(2016) 682 final.

## 4.2. O SETOR FINANCEIRO E O ENDIVIDAMENTO

### 4.2.1. SETOR BANCÁRIO\*

**Os principais desafios para o sistema bancário continuam patentes na fraca qualidade dos ativos, reservas de capitais reduzidas, baixa rentabilidade e exposição relativamente elevada à dívida soberana.** Ainda que os riscos dos ativos se tenham estabilizado, a rentabilidade dos bancos em 2016 continuou fraca devido a uma conjuntura empresarial letárgica, aos elevados custos dos ativos de baixa qualidade e a ganhos de *trading* mais baixos do que em 2015. Ao procurar otimizar a afetação dos ativos, os bancos aumentaram ligeiramente a exposição à dívida soberana interna e externa, enquanto alguns mutuantes estão mais expostos a empresas ligadas às economias de mercado emergentes que tiveram um desempenho insatisfatório no mercado. No entanto, a estrutura de financiamento dos bancos está a melhorar, com um rácio empréstimos/depósitos próximo de 100 % desde o final de 2015, uma percentagem mais elevada de recursos de clientes e um financiamento do Banco Central Europeu ligeiramente inferior.

**Os bancos avançam na desalavancagem do respetivo balanço, ainda que os empréstimos aos particulares estejam a aumentar.** O total dos ativos do sistema bancário continuou a diminuir, baixando de 24 % entre o final de 2010, quando começou a desalavancagem, e o segundo trimestre de 2016. Tal como nos anos anteriores, a diminuição da carteira de crédito é o que mais contribui para a diminuição dos ativos do sistema bancário. Observando as tendências recentes dos volumes de crédito, em finais de 2015, o total do crédito aos particulares baixou 2,2 % em variação homóloga devido à quebra na concessão de empréstimos para a compra de habitação (-2,9 %, em variação homóloga), enquanto os empréstimos para consumo e outros fins aumentaram perto de 1 %. No mesmo período, o crédito às empresas portuguesas (ajustado pelas vendas de carteiras de crédito) caiu 1,3% em variação homóloga. No entanto, os fluxos brutos de empréstimos bancários aos particulares aumentaram consideravelmente em 2015. O volume dos novos empréstimos hipotecários é agora comparável com a média de 2011. O crédito ao consumo regista de novo um forte dinamismo, refletindo maior confiança dos consumidores, e assenta em padrões menos restritivos e taxas de juro baixas.

**A qualidade dos ativos e a baixa rentabilidade continuam a pressionar os níveis de solvência do sistema.** A maioria dos mutuários portugueses cumpre o requisito mínimo de fundos próprios de 8 %, enquanto o rácio médio de adequação de fundos próprios Tier1 (FPP1) para o sistema bancário era de 12,1 % no segundo trimestre de 2016, ou seja 0,8 p.p. mais do que no final de 2014 e estável em comparação com o final de 2015. No entanto, os bancos portugueses contam-se atualmente entre as instituições de crédito menos capitalizadas da área do euro. Este facto evidencia graves pressões de solvência decorrentes, nomeadamente, da dificuldade que os bancos têm para gerar capital a partir de recursos internos, através da retenção de receitas. Tais pressões deverão prosseguir em 2017. Os bancos portugueses estão perante crescentes requisitos regulamentares e prudenciais em matéria de fundos próprios por via da imposição de reservas de capitais adicionais pelos requisitos do Pilar II, os quais abrangem também instituições sistemicamente importantes.

**A rentabilidade dos bancos portugueses é ainda muito fraca.** Depois de quatro anos de prejuízos, o sistema bancário tornou-se rentável em 2015, dada a diminuição substancial das imparidades e das provisões, e de importantes ganhos em atividades de *trading* de grande envergadura com a venda de obrigações soberanas. Contudo, em 2016, a maior parte dos bancos ficava-se pelo limiar de rentabilidade, já que a remuneração do capital no final de junho de 2016 foi de apenas 0,3 %. Esta situação reflete uma diminuição significativa dos resultados das operações financeiras e um aumento do fluxo de imparidades. Em contrapartida, os rendimentos líquidos dos juros aumentaram devido a uma redução dos custos dos juros superior ao rendimento dos juros na sequência da reavaliação dos depósitos a taxas mais baixas. O diferencial entre a taxa de juro nominal do crédito e a taxa de remuneração média paga pelos bancos sobre os depósitos tem vindo a aumentar. A desalavancagem em curso, a importância relativa dos empréstimos a taxas de juro indexadas e *spreads* baixos nas carteiras de crédito dos bancos afetou negativamente o rendimento dos créditos a clientes. De um modo geral, as receitas recorrentes continuam fortemente afetadas pela conjuntura de taxas de juro baixas e níveis modestos de atividade empresarial. Outras rubricas das receitas, como as comissões e os rendimentos da atividade

internacional, contribuíram de forma positiva para as receitas geradas em 2015 e 2016.

**Em termos de eficiência, o setor bancário de Portugal apresenta um desempenho desfavorável quando comparado com o da maior parte dos países da área do euro** O rácio do coeficiente de exploração continua bloqueado nos 60 %. A eficiência das operações bancárias pouco melhorou, com um rácio do coeficiente de exploração de 59,9 % no final de 2015 e de 60,4 % em meados de 2016, apenas uma queda de 5,1 p.p. a partir de 2014. Não obstante, foram feitos esforços para ajustar a estrutura das operações bancárias e o emprego à nova conjuntura, sendo que os nove principais mutuantes do país reduziram de 6 % os custos de exploração nos primeiros três trimestres de 2016. Neste contexto, e tendo em conta a capacidade limitada dos bancos para gerar rendimentos brutos na atual conjuntura macroeconómica, a recuperação da rentabilidade do sistema bancário português tende a depender essencialmente de uma redução continuada dos custos de exploração e, ao mesmo tempo, da preservação da integridade dos processos de avaliação dos controlos internos nos bancos.

**O aumento do crédito em incumprimento continua a pesar nas contas agregadas do setor bancário.** O rácio do crédito em incumprimento<sup>(18)</sup> continua elevado (20,1 % contra 19,6 % em finais de 2015) e está em trajetória ascendente em alguns setores da economia, em especial nas sociedades não financeiras que operam nos setores da construção e do imobiliário. Estas empresas têm também uma elevada percentagem de crédito vencido há mais de dois anos. Em contrapartida, os créditos de cobrança duvidosa na indústria transformadora e na hotelaria e restauração estabilizaram e a situação até melhorou. A qualidade do crédito aos particulares é relativamente melhor e parece ter estabilizado ao longo do último ano. Para além dos elevados níveis de crédito em incumprimento, alguns grandes bancos apresentam uma percentagem elevada de hipotecas no respetivo balanço, o que coloca pressões sobre todo o

sistema bancário, devido à presença de ativos de risco. Tendo em conta as perspetivas de crescimento económico moderado, não se preveem melhorias significativas do rácio do crédito em incumprimento. Sem uma ação decisiva, o stock de ativos problemáticos continuará muito elevado e dispendioso, e porá em perigo a reafetação eficaz dos recursos financeiros disponíveis nos balanços dos bancos.

**A distribuição do crédito em incumprimento tem sido muito desigual entre os bancos portugueses, com os níveis que vão de menos de 5 % a mais de 30 %.** Cerca de ¾ do volume total de crédito em incumprimento e 70 % do crédito em incumprimento das empresas estavam nas mãos dos seis maiores bancos do sistema no final de 2015, com uma concentração muito elevada de dívidas de cobrança duvidosa (mais de 60 % da exposição total) em apenas dois mutuantes no sistema. A cobertura do crédito em incumprimento tem vindo a aumentar, refletindo a significativa acumulação de fluxos de imparidades. As imparidades acumuladas nas contas agregadas do setor bancário representavam cerca de 19 % do crédito bruto concedido ao setor privado residente no final de junho de 2016. Contudo, os bancos diferem em termos do valor das imparidades acumuladas em relação ao crédito em incumprimento: no final do terceiro trimestre de 2016, o rácio médio de cobertura do crédito em incumprimento das empresas estava próximo de 80 %, variando entre 50 % e 95 %.

**Apesar de algumas medidas recentes para fazer face ao elevado nível de crédito em incumprimento, não existe uma estratégia global com prazos claros.** Os sistemas de alerta precoce para as empresas viáveis foram melhorados, tendo sido criado um grupo de trabalho para atacar a questão no seu cerne. Foi decidido recentemente, eliminar, para efeitos fiscais, o crédito devido há mais de 2 anos e com 100 % de imparidades; estes abatimentos terão também de ser desconhecidos dos balanços dos bancos. Além disso, as atuais medidas de recapitalização e a entrada de novos acionistas em alguns dos grandes bancos portugueses podem também levar uma redução do crédito de má qualidade. As autoridades apresentaram também uma estratégia tripartida para enfrentar o problema. Esta estratégia envolve os seguintes aspetos:

<sup>(18)</sup> Dados da Autoridade Bancária Europeia (EBA). A definição de crédito em incumprimento aqui corresponde à percentagem de crédito em incumprimento em relação ao total do crédito, pelo que difere do indicador da exposição não produtiva (NPE) da EBA, que abrange os empréstimos e as dívidas.

- Revisão do atual pacote de medidas legislativas e judiciais, incluindo disposições para simplificar e acelerar os processos no âmbito PER (Processo Especial de Revitalização) e do SIREVE (Sistema de Recuperação de Empresas por via Extrajudicial), que se prevê implementar já em 2017.
- Tomar por base as medidas adotadas pelos bancos individualmente, sob a forma de uma análise interna circunstanciada do crédito em incumprimento, sob a supervisão do Banco Central, o que permitirá uma avaliação clara da viabilidade dos empréstimos e a acordos de reestruturação específicos para cada caso. Embora um exercício desta natureza constitua um passo na direção certa, não existe nenhum calendário, nem são dados incentivos concretos aos bancos para que empreendam este processo oneroso;
- Incentivar os bancos a externalizar parcialmente a gestão do crédito em incumprimento. Não é claro se esta medida seria seguida da criação de um verdadeiro mercado de ativos depreciados, incluindo nova regulamentação subjacente. Em termos gerais, falta ainda uma estratégia global em conformidade com as recentes propostas apresentadas nas orientações do Mecanismo Único de Supervisão relativas ao crédito em incumprimento.

**Os bancos estão a envidar esforços para melhorar os seus rácios de fundos próprios através da atração de novos capitais.** A Caixa Geral de Depósitos (CGD), propriedade do Estado e que constitui o maior banco em Portugal, está num processo de reforço da sua base de capital próprio, no valor de 5 mil milhões de EUR. Este processo decorre através de um conjunto de medidas que envolvem a transferência de 499 milhões de EUR de ativos da Parcaixa para a CGD, a conversão em capital de 945 milhões de EUR de instrumentos convertíveis (CoCo) e duas outras operações programadas para março de 2017, a saber, uma recapitalização direta pelo Estado no valor de 2,7 mil milhões de EUR e 0,5 mil milhões de EUR de emissão de dívida subordinada para investidores privados. O Banco Comercial Português (BCP) Millennium, o segundo maior banco em Portugal, anunciou recentemente a sua

intenção de aumentar o seu capital em 1,3 mil milhões de EUR, através da emissão de ações. Para o conglomerado financeiro chinês Fosun, esta operação implicou um aumento da sua participação para 23,9 %, depois dos 16,7 % que propunha inicialmente comprar por 175 milhões de EUR. O BCP reembolsou ao Estado, em 9 de fevereiro, instrumentos convertíveis (CoCo) no valor de 700 milhões de EUR. O principal acionista do Banco Português de Investimento (BPI), o espanhol CaixaBank, lançou uma oferta pública de aquisição do banco, uma iniciativa que foi bem recebida pelos investidores na sequência de um litígio de longa data com o segundo maior acionista do BPI (o grupo Santoro de Angola) em torno de uma filial da BPI em Angola. Por fim, o processo de venda do Novo Banco entrou recentemente na sua fase final, com fundos de *private equity* a liderar as discussões para a aquisição. Além disso, praticamente todos os bancos do sistema estão a reestruturar as suas ofertas de franchising, a fim de consolidar os ganhos paralelamente à venda de ativos não essenciais para melhorar a sua capitalização. Contudo, estas vendas de ativos dependem das condições atuais do mercado e das avaliações.

#### 4.2.2. SETOR DOS SEGUROS

**O mercado dos seguros português é aberto e competitivo, mas continua sob a pressão do legado da crise.** Com 12,7 mil milhões de EUR (7,1 % do PIB) em prémios subscritos, o mercado de seguros português está na média europeia. O setor é constituído por cerca de 80 seguradoras, com as cinco principais empresas a absorver dois terços do mercado, 11 000 trabalhadores e um canal de distribuição à escala nacional com mais de 23 000 agentes. A atividade de seguros é dominada pelo ramo vida, que representa cerca de 70 % das receitas brutas dos prémios no ramo não-vida. O seguro de acidentes de trabalho constitui uma linha de negócio específica a Portugal. As companhias de seguros portuguesas foram fortemente afetadas pela crise económica e financeira. A crise provocou uma volatilidade considerável no valor dos ativos das seguradoras portuguesas e afetou toda a gama de produtos de seguro, com a queda das vendas de seguros de vida ligadas a empréstimos bancários, consequência da contração da atividade creditícia dos bancos. O modelo empresarial do setor de seguros de

Portugal assenta na existência de fortes ligações entre os bancos e as companhias de seguros. Isto significa que o setor está sob pressão, sobretudo devido à difícil situação das instituições de crédito em Portugal. Confrontados com importantes perdas nos últimos anos, os bancos venderam algumas das maiores companhias de seguros do país, que representavam cerca de 40 % do mercado. A recessão teve pesados efeitos no ramo do seguro automóvel, enquanto a concorrência intensa e o desemprego em alta geravam prejuízos consideráveis no ramo dos seguros de acidentes de trabalho, outrora rentável. O ramo vida conheceu um período de recrudescimento antes de 2014, mas em 2015 e 2016 a tendência inverteu-se quando a conjuntura económica se revelou incerta e as garantias de taxa de juro tiveram de ser reduzidas quase a zero. A implementação da Diretiva Solvência II é difícil tendo em conta a fragilidade da atual conjuntura macroeconómica, situação que se reflete igualmente nos recentes resultados dos testes de esforço da EIOPA.

#### 4.2.3. MERCADO DA HABITAÇÃO

**Há sinais de recuos nas reformas do mercado da habitação.** O quadro inicial da reforma nesta área destinava-se a dinamizar o mercado da habitação através de medidas que permitissem equilibrar melhor os direitos e as obrigações dos senhorios e dos inquilinos. Ao longo de um período de cinco anos, eliminou-se progressivamente o sistema de contratos sem termo, em que as rendas estavam congeladas e que não podiam ser rescindidos pelos senhorios e instaurou-se um sistema que permitia a atualização das rendas, por forma a assegurar o alinhamento gradual com os níveis do mercado. Foi também introduzida uma maior flexibilidade na escolha da duração do contrato, foram criados maiores incentivos à renovação e estabelecido um novo procedimento extrajudicial de despejo, mais rápido. No âmbito deste pacote, foi adotada uma lei que simplifica os procedimentos administrativos para as obras de renovação. Subsistem preocupações relativamente à proposta do Parlamento para alargar para 10 anos (mais 5 anos) o período de transição previsto na lei do arrendamento. A proposta diz respeito às «rendas antigas» (contratos celebrados antes de 1990), abrangendo designadamente os inquilinos com mais de 65 anos ou portadores de deficiência e

com um rendimento abaixo de um determinado limiar. Em relação aos «contratos de arrendamento comercial» (celebrados antes de 1995), abrange microempresas, entidades de interesse público nacional ou municipal, repúblicas de estudantes, lojas e entidades de interesse histórico e cultural. Esta alteração, para além das que já foram introduzidas após o termo do programa de ajustamento económico<sup>(19)</sup>, irá enfraquecer ainda mais o escopo inicial da reforma. Com o alargamento do período transitório e do âmbito de aplicação das isenções, todas estas alterações ao quadro inicial vão reduzir e atrasar a concretização dos benefícios da reforma, a qual se previa plenamente aplicável a partir de 2017. A avaliação *ex post* da reforma do arrendamento foi suspensa e é impossível conhecer exatamente o número de contratos que são abrangidos pela aplicação de isenções e benefícios durante um período transitório. Esta situação explica-se essencialmente pelo facto de que os procedimentos de controlo existentes continuam a ser de âmbito limitado, sem que haja plena interoperabilidade entre diferentes fontes de dados relevantes (registo de imóveis, contratos de prestação de serviços, condições de recursos das famílias). Além disso, continua a ser impossível recolher dados fidedignos sobre a economia paralela no mercado do arrendamento, na ausência de um estudo aprofundado sobre a economia paralela neste mercado que as autoridades portuguesas se comprometeram a efetuar, com vista a combater com maior eficácia a fraude e a evasão fiscais.

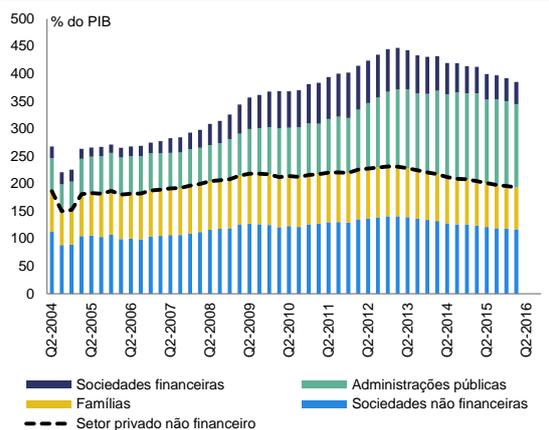
#### 4.2.4. ENDIVIDAMENTO PRIVADO

**O processo de desendividamento progrediu lentamente.** Atualmente, o setor privado português continua a ser um dos mais endividados da Europa em relação ao PIB. No setor privado, o volume da dívida não consolidada de todos os agregados familiares equivalia a 77 % do PIB em junho de 2016 (contra 82 % no final de 2014), enquanto para as sociedades não financeiras correspondia a mais de 117 % do PIB, menos 9 p.p. do que no final de 2014. Tanto para as famílias e como para as sociedades não financeiras, o processo de desendividamento que

<sup>(19)</sup> Comissão Europeia, *Post-Programme Surveillance Reports, Portugal, Winter 2015/2016 (p. 31) and Summer 2016 (pp. 30-31)*

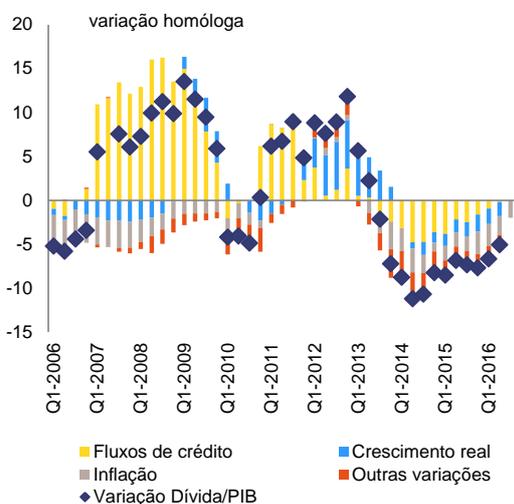
teve lugar nos últimos trimestres ficou a dever-se ao crescimento do PIB e à evolução da inflação. O processo foi particularmente difícil para as microempresas, um setor em que mais de um terço das empresas não tem lucros.

Gráfico 4.2.1: Repartição setorial da dívida em 2002-2016



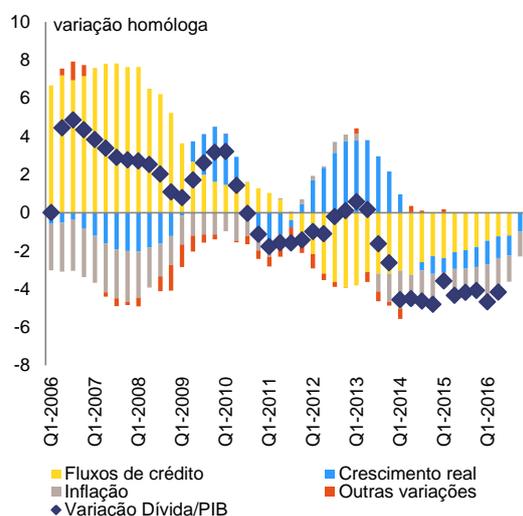
Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 4.2.2: Repartição das variações homólogas dos rácios dívida/PIB, SNF



Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 4.2.3: Repartição das variações homólogas dos rácios dívida/PIB, famílias



Fonte: Comissão Europeia

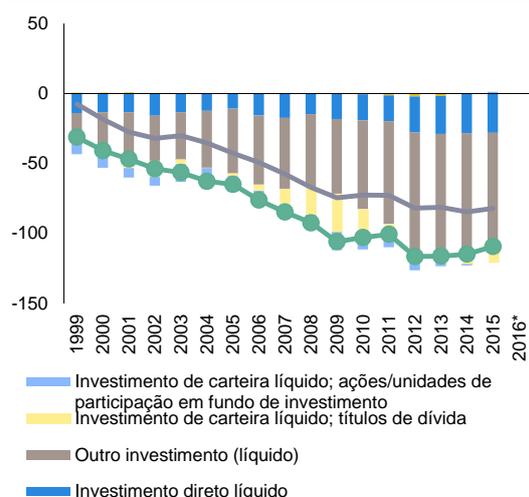
**As autoridades equacionam várias abordagens possíveis para fazer face ao nível elevado de endividamento.** Para além abordagem já mencionada em relação ao crédito em incumprimento, contam-se as seguintes: i) a racionalização dos procedimentos de reestruturação da dívida, nomeadamente uma maior flexibilidade nos regimes do PER e SIREVE e o reforço da mediação e da coordenação entre os credores, ii) a criação de novos mecanismos que facilitem a capitalização das dívidas no âmbito de um plano de recuperação), iii) sistemas de alerta para as empresas em dificuldades, mas viáveis, iv) a afetação de mais recursos para acelerar os processos de insolvência, incluindo a execução de garantias, e v) a utilização de novos sistemas informáticos em caso de insolvência e processos de liquidação. A legislação para estas medidas, deverá entrar em vigor em abril de 2017. As autoridades apostam na melhoria da retenção dos lucros, através de alterações no sistema fiscal, permitindo a reestruturação atempada e rápida das dívidas mediante acordos extrajudiciais facilitados e melhorias da coordenação entre credores.

#### 4.2.5. ENDIVIDAMENTO EXTERNO\*

**A dívida de longo prazo (outros investimentos), proveniente na sua maioria da administração**

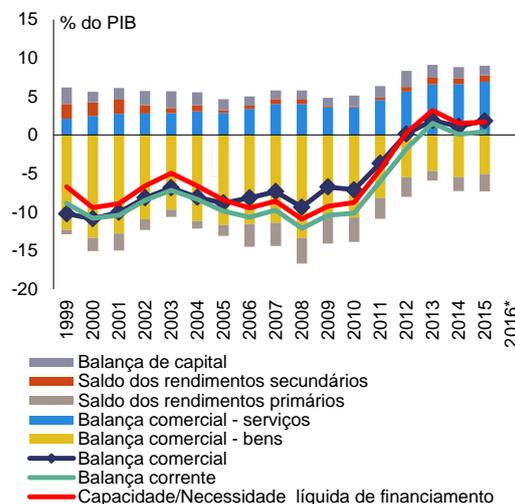
central, continua a constituir a componente mais importante da posição líquida de investimento internacional (PLII), seguida do investimento direto líquido. Globalmente a dívida é composta essencialmente por dívida negociável, em detrimento do IDE e de outros investimentos de capital, que tendem a ser mais estáveis, permitem melhor partilha de riscos e facilitam a transferência de conhecimentos. Desde o pico registado em 2012, e que foi de -116,5 % do PIB, a posição de investimento de Portugal (PLII) baixou gradualmente para -110 %, valor ainda muito elevado, em 2015, refletindo a melhoria da balança comercial (uma compressão das importações e a expansão das exportações de serviços, em especial o turismo), o processo contínuo, embora lento, de desalavancagem do setor privado e o aumento das remessas devido aos importantes fluxos de emigração. Não obstante este ajustamento da balança corrente, seria necessário um ajustamento mais significativo para reduzir a posição de investimento internacional líquida para níveis mais sustentáveis. A Comissão estima que Portugal teria de conseguir excedentes médios da balança corrente de cerca de 1,6 % do PIB até 2025, para reduzir para metade a PLII negativa (cerca de -55 % do PIB), em comparação com os 0,1 % do PIB, o valor médio do ajustamento da balança corrente desde 2013.

Gráfico 4.2.4: Decomposição da Posição Líquida de Investimento Internacional de Portugal (PLII)



Fonte: Comissão Europeia

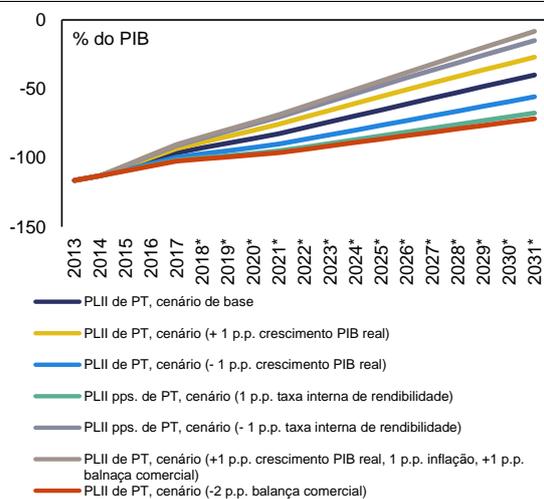
Gráfico 4.2.5: Financiamento da balança corrente



Fonte: Comissão Europeia

Uma simulação de uma evolução macroeconómica desfavorável indica que um choque adverso ao nível das taxas de juro constitui o maior risco para a PLII. A PLII é particularmente sensível às taxas de juro internas, enquanto um choque negativo para o crescimento do PIB a afeta menos. (Gráfico 4.2.6.) Mantendo constantes todas as outras variáveis relevantes, os elevados volumes de défice comercial induzem um abrandamento do ritmo de ajustamento. Um estímulo da procura interna poderia, assim, provocar um aumento do défice comercial, se não for acompanhado de medidas destinadas a aumentar a capacidade produtiva.

Gráfico 4.2.6: Sensibilidade da PLII aos choques macroeconómicos



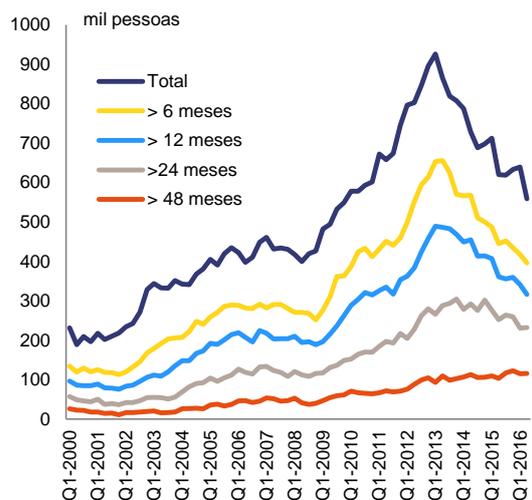
Fonte: Comissão Europeia

## 4.3. POLÍTICAS LABORAIS, EDUCATIVAS E SOCIAIS

### 4.3.1. MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS ATIVAS DO MERCADO DE TRABALHO\*

**A situação do mercado de trabalho melhorou, mas os desafios persistem.** A taxa de desemprego continuou a diminuir em 2015 e 2016, tal como referido na secção 1, mas mantém-se acima dos valores registados nos anos anteriores a 2008 e é superior à média da UE. O desemprego de longa duração — que representa mais de metade do desemprego total — está em risco de estabilizar a um nível elevado. O Governo negociou com os parceiros sociais um acordo de médio prazo com o objetivo de melhorar a situação do mercado de trabalho. O acordo abrange domínios como a segmentação do mercado de trabalho e a negociação coletiva.

Gráfico 4.3.1: Emprego por duração



Fonte: Comissão Europeia

**A segmentação do mercado de trabalho continua elevada, compromete as perspetivas dos jovens e tende a aumentar a volatilidade dos mercados.** Apesar do aumento do número de contratos permanentes, a segmentação do mercado de trabalho continua elevada. São sobretudo os que entram de novo no mercado de trabalho que estão mais expostos aos contratos temporários e precários: 53,5 % dos trabalhadores com menos de 30 anos trabalham com contratos temporários (contra uma média da UE de 33,3 %). Esta situação produz efeitos adversos nas perspetivas de carreira dos jovens e nos rendimentos, dadas as disparidades salariais entre trabalhadores temporários e permanentes. Estes contratos são

particularmente sensíveis às flutuações do ciclo económico, o que explica que o desemprego dos jovens reaja de forma mais marcada às recessões do que o desemprego em geral (Hüttl 2015). As estratégias de ajustamento da mão-de-obra de tipo «o último a chegar é o primeiro a sair», a que as empresas recorrem com frequência, agravam este efeito (Scarpetta, 2012). Assim, o recurso frequente a contratos temporários pode agravar a volatilidade nos mercados de trabalho, não permitindo atenuar as flutuações económicas.

**Apesar das reformas recentes, alguns aspetos da legislação do trabalho dissuadem as empresas de contratar trabalhadores permanentes.** A reforma da legislação de proteção do emprego que foi implementada durante o programa de ajustamento económico reduziu os pagamentos de indemnizações em caso de despedimento com justa causa. Permitiu melhorar a perceção dos empregadores sobre a flexibilidade nas práticas de contratação e despedimento<sup>(20)</sup>. No entanto, a legislação sobre despedimentos sem justa causa permaneceu inalterada. Existe um grande fosso entre o atual nível elevado das indemnizações devidas por despedimentos considerados abusivos e as que são concedidas em caso de despedimento com justa causa<sup>(21)</sup>. Além disso, a reintegração de um trabalhador no seu posto de trabalho anterior pode ser decidida por um tribunal se o despedimento for considerado abusivo. Esta situação pode criar incentivos para que se contestem em tribunal despedimentos com justa causa<sup>(22)</sup>, o que, atendendo às ineficiências no sistema judicial, pode conduzir a situações de incerteza sobre os custos de um despedimento. Por seu turno, as empresas tenderão a preferir contratar em bases temporárias (no que se refere à interação entre a eficiência judicial e o rigor da legislação de proteção do emprego, ver Comissão Europeia,

<sup>(20)</sup> A perceção dos empregadores da flexibilidade nas práticas de contratação e despedimento (inquérito do Fórum Económico Mundial juntos de líderes empresariais) melhorou após a reforma de 2012. Passou de 2,38 em 2012 para 3,27 em 2016 (sendo 7 o valor correspondente a «o menos rígida»), o que representa o maior aumento da UE durante esse período. Está agora próxima da média (não ponderada) da UE, de 3,6.

<sup>(21)</sup> As indemnizações por despedimento correspondem a 12 dias de salário por cada ano de trabalho para os contratos sem termo e 18 dias para os contratos temporários, em caso de despedimento com justa causa e variam entre 15 e 45 dias em caso de despedimento sem justa causa.

<sup>(22)</sup> Em 2013, Portugal tinha a terceira maior taxa de litígios na Europa (Comissão Europeia, 2016c).

2016c). Uma vez que as recentes reformas afetam apenas os novos contratos de trabalho, o pleno impacto das reformas poderá levar algum tempo a produzir resultados no rácio emprego temporário/emprego permanente.

**Entre os outros fatores que explicam a persistente segmentação, contam-se a estrutura dos incentivos ao emprego, atualmente objeto de revisão, e o facto de as inspeções do trabalho serem relativamente ineficazes.** O recente aumento dos regimes de ativação contribuiu para uma retoma do emprego, mas alguns dos regimes disponíveis criaram incentivos para promover o emprego a termo (ver infra). Esta situação levou o Governo a reformular, em janeiro de 2017, o programa de apoio ao emprego para promover a contratação sem termo e, ao mesmo tempo, restringir as medidas de apoio para os contratos temporários a certos casos específicos, como os desempregados de muito longa duração. No entanto, o impacto esperado na redução da segmentação parece ser limitado, tendo em conta que apenas 15 000 pessoas deverão ser abrangidas pelo programa. No que diz respeito às inspeções do trabalho, a Autoridade para as Condições do Trabalho lançou um concurso público para contratar 80 inspetores do trabalho. Esta capacidade adicional, associada à prevista interligação de dados entre os serviços da inspeção do trabalho, a segurança social e a as autoridades fiscais, deverá permitir uma identificação mais eficiente de situações de falso emprego por conta própria e de outras infrações.

**Os aumentos do salário mínimo não estão alinhados com a inflação e a evolução da produtividade média.** O Governo aumentou o salário mínimo mensal (pago 14 vezes por ano) de 5,1 %, para 557 EUR, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2017. Este aumento excede os recentes aumentos dos preços no consumidor, que subiram 0,6 % em 2016 e a produtividade média do trabalho, que se manteve mais ou menos estável (Comissão Europeia, previsões do inverno de 2016). Esta situação é semelhante à evolução registada no ano anterior. Além disso, o salário mínimo aumentou mais rapidamente do que o salário médio por trabalhador (que aumentou 1,4 % em 2016), seguindo uma tendência iniciada em 2007

(<sup>23</sup>). Apesar dos recentes aumentos significativos do salário mínimo, o crescimento dos salários médios têm sido moderado (e, por vezes, negativo) nos últimos anos, evidenciando um impacto limitado no custo global da competitividade até à data (<sup>24</sup>), mas gerando uma crescente compressão da estrutura salarial, suscetível de reduzir a remuneração do trabalho qualificado e assim comprometer os incentivos ao investimento nas qualificações. O Governo criou uma estrutura para acompanhar o impacto da evolução do salário mínimo, nomeadamente através de relatórios trimestrais que são publicados e discutidos com os parceiros sociais.

**Os aumentos do salário mínimo podem reduzir a pobreza no trabalho e aumentar a procura agregada, mas também comportam riscos para o emprego nas categorias com baixos salários.**

Há elementos que mostram que o aumento do salário mínimo pode ajudar a reduzir a pobreza (no trabalho) (Comissão Europeia, 2016a) (<sup>25</sup>). Em 2013, ou seja, antes dos últimos aumentos do salário mínimo, mais de 20 % de trabalhadores que auferiam o salário mínimo em Portugal estavam em risco de pobreza. Os aumentos do salário mínimo também podem ter um impacto positivo na procura agregada se não forem superados por eventuais efeitos negativos no emprego, consoante a posição relativa do salário mínimo na distribuição dos salários. Quanto mais elevado for o salário mínimo na distribuição total dos salários, mais vinculativo se torna, fazendo com que seja mais provável que algumas empresas renunciem a preencher vagas de empregos de baixa produtividade. O potencial efeito negativo no emprego é mais acentuado para os grupos com uma percentagem mais elevada de trabalhadores com salários baixos, como os jovens e os trabalhadores pouco qualificados (Comissão Europeia, 2016a). Na atual conjuntura de retoma

(<sup>23</sup>) Entre 2011 e 2014, o salário mínimo esteve congelado. Ver o relatório de 2016 relativo a Portugal (Comissão Europeia, 2016) para uma comparação da evolução do salário mínimo com as principais variáveis económicas.

(<sup>24</sup>) O impacto no custo unitário do trabalho pode mesmo ser negativo, se o aumento do salário mínimo vier a ter um efeito negativo nos empregos com baixa produtividade.

(<sup>25</sup>) A incidência deste efeito ainda não pode ser avaliada, uma vez que os dados mais recentes relativos à pobreza no trabalho se referem aos rendimentos de 2014 (ou seja, antes do último aumento do salário mínimo). Para mais pormenores, ver secção 4.3.2.

do emprego, estes riscos ainda não se materializaram.

**O salário mínimo abrange uma proporção crescente de trabalhadores, o que agrava o potencial efeito negativo no emprego de baixa produtividade.** O salário mínimo em Portugal, quando comparado com o salário mediano, era um dos mais elevados na UE 2015 (57 %; dados da OCDE). Os dois recentes aumentos também alargaram consideravelmente o seu âmbito de aplicação. A percentagem de trabalhadores que auferem o salário mínimo aumentou de cerca de 12 % para 16 %, em outubro de 2014, e para cerca de 21 % nos primeiros nove meses de 2016. Prevê-se que continue a aumentar em 2017, uma vez que o aumento do salário mínimo é superior ao aumento previsto das remunerações dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, a percentagem de trabalhadores que auferem o salário mínimo ao abrigo de novos contratos aumentou, passando de menos de 25 % no início de 2014 para cerca de 38 % em meados de 2016 (Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2016).

**Em 2016 houve mais trabalhadores abrangidos por novos acordos coletivos.** De janeiro a agosto, a percentagem de trabalhadores abrangidos por acordos coletivos celebrados recentemente no setor privado aumentou para 26 %. Previa-se que atingisse 40 % até ao final de 2016, em comparação com 20 % em 2015. Este aumento deve-se, em grande medida, à negociação coletiva setorial, com 90 % dos trabalhadores abrangidos por acordos setoriais. Nos primeiros três trimestres de 2016, os aumentos salariais acordados em convenções coletivas foram de, respetivamente, 0,8 %, 1,4 % e 1,5 %, em variação homóloga. Esta subida foi superior ao índice de preços no consumidor, que aumentou 0,5 %, em variação homóloga média nesses trimestres, enquanto a produtividade baixou ligeiramente. No entanto, prevê-se que o crescimento dos salários nominais em 2016 permaneça moderado (ver secção 1). A extensão por via administrativa de convenções coletivas de trabalho aumentou significativamente em 2015 e 2016, depois da flexibilização da regra da representatividade que ocorreu em 2014. Manteve-se contudo abaixo do nível anterior à crise.

**As medidas ativas do mercado de trabalho continuam a favorecer as transições para o**

**emprego, embora a percentagem de participantes entre quem procura emprego esteja a diminuir.** A percentagem de desempregados inscritos que participaram em medidas ativas do mercado de trabalho diminuiu, de uma média de 26 % em 2015 para 18,2 % em 2016. Em junho de 2016, o Governo publicou um estudo de avaliação preliminar das políticas ativas do mercado de trabalho (Ministério do Trabalho, 2016). O documento evidencia a necessidade de abrandar a oferta global de medidas ativas do mercado de trabalho, em linha com os recursos disponíveis do Fundo Social Europeu (FSE) até 2020 (as políticas ativas do mercado de trabalho são em grande medida cofinanciadas pelo FSE), e de direcionar estas políticas para programas que fomentem a criação de emprego com base em contratos permanentes. O estudo revela ainda que 38 % dos formandos foram integrados no mercado de trabalho após a conclusão de um estágio profissional e 27 % receberam uma proposta de contrato de duração indeterminada. Além disso, 65 % das pessoas inicialmente contratadas através de incentivos à contratação, continuavam empregadas um ano depois de o apoio financeiro ter terminado, mas menos de 30 % tinham um contrato sem termo.

**Portugal está a desenvolver sistemas de balcão único para o emprego, com especial incidência no problema do desemprego de longa duração.** Apesar de ainda estarem uma fase de definição, estes balcões quando estiverem operacionais irão permitir melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais e intensificar a ativação dos desempregados, em especial os de longa duração. A obrigação de as pessoas inscritas como desempregadas se apresentarem duas vezes por mês nos serviços públicos de emprego foi revogada e substituída por medidas personalizadas, incluindo para os desempregados de longa duração.

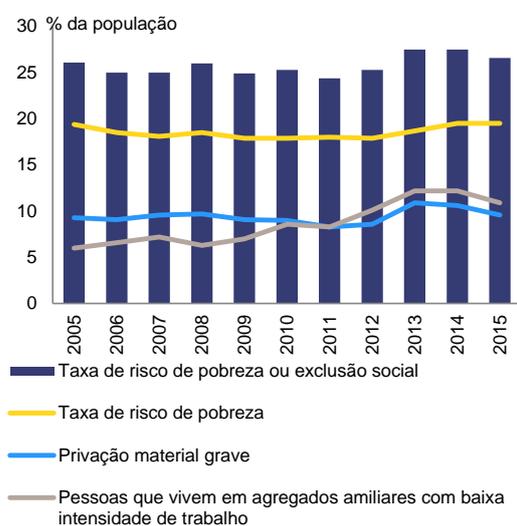
#### 4.3.2. POLÍTICAS SOCIAIS

**Os indicadores de desigualdade, pobreza e exclusão social melhoraram em 2015 <sup>(26)</sup>, em linha com a diminuição do desemprego.** O risco de pobreza ou de exclusão social (ARPE) passou de 27,5 % em 2014 para 26,6 % em 2015, embora

<sup>(26)</sup> Os dados referem-se aos rendimentos de 2014.

se mantenha quase 3 pontos percentuais acima da média da UE. Este facto decorre da diminuição do número de pessoas em situação de privação material grave (de 10,6 % para 9,6 %) e da percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho reduzida (de 12,2 % para 10,9 %). O rácio entre o rendimento total auferido pelos 20 % da população com os rendimentos mais elevados e o rendimento auferido pelos 20 % da população com os rendimentos mais baixos (indicador S80/S20) está a diminuir, mas continua acima da média da UE, sendo um dos mais elevados da UE (ver secção 1).

Gráfico 4.3.2: Principais indicadores sociais



Fonte: Comissão Europeia

**Contudo, a pobreza no trabalho continua elevada e não baixou durante os primeiros anos de retoma do mercado de trabalho.** Historicamente, a pobreza no trabalho em Portugal é mais elevada do que na maioria dos Estados-Membros da UE, mas antes de 2008 o fenómeno estava numa trajetória decrescente. Em 2015 (os dados refletem os rendimentos em 2014) era de 10,9 %, contra a média da UE de 9,5 %. O ligeiro aumento da pobreza no trabalho em comparação com os dois anos anteriores parece indicar que o primeiro período de relançamento do mercado de trabalho, que começou no início de 2013, induziu um aumento do rendimento mediano superior ao do rendimento dos que auferiam salários baixos. Uma elevada proporção de contratos de trabalho atípicos e de trabalho a tempo parcial involuntário pode também explicar esta tendência. A pobreza no trabalho nas pessoas

com contratos temporários foi duas vezes superior à verificada nas pessoas com um contrato permanente (13,3 % contra 6,5 %, respetivamente) em 2015. Além disso, os agregados familiares com filhos dependentes, são particularmente vulneráveis à pobreza no trabalho (12,7 %, contra 11,2 % na UE). O aumento do salário mínimo de outubro de 2014 ainda não está plenamente traduzido na última vaga de indicadores sociais, uma vez que estes refletem o rendimento de 2014. O mesmo acontece com os aumentos subsequentes até janeiro de 2017, que podem vir a ter um efeito redutor da pobreza no trabalho.

#### **Em 2016 foram tomadas várias medidas para melhorar as condições de rendimento dos agregados familiares com baixos rendimentos.**

Depois de algumas medidas para alargar a cobertura do regime de rendimento mínimo<sup>(27)</sup> no início de 2016, o número de beneficiários tem vindo a aumentar de forma constante desde março (quando as mudanças entraram em vigor). O número de beneficiários aumentou para 214 000 em novembro de 2016, com o valor médio da prestação a subir para 252,70 EUR por agregado familiar. Embora este montante seja consideravelmente inferior ao limiar de pobreza, representa um aumento de 17,9 % do valor médio mensal por família em relação ao mês de fevereiro. Ainda que o rendimento mínimo por si só não seja suficiente para reduzir o risco de pobreza, desempenha um papel importante na atenuação da intensidade e da gravidade da pobreza.

**As alterações no abono de família e nas prestações para os idosos têm um impacto positivo, embora limitado, na redução da pobreza.** Em janeiro de 2016, dada a elevada percentagem de crianças em risco de pobreza ou exclusão social (29,1 % em 2015), o Governo aumentou o abono familiar mensal entre 2 % e 3,5 %, bem como o complemento para as famílias monoparentais, de 20 % para 35 %. No entanto, o aumento do abono de família é marginal, ao passo que o aumento do complemento mensal para as famílias monoparentais é ligeiramente mais significativo.

<sup>(27)</sup> Em janeiro, o valor de referência do Indexante de Apoios Sociais subiu de 42,5 para 43,2 % e a escala de equivalência para calcular o regime de rendimento mínimo foi restabelecida, alargando a sua cobertura.

**As pessoas mais velhas continuam a apresentar um risco de pobreza e exclusão social inferior ao da população ativa.** O impacto do ajustamento orçamental nos últimos anos foi mais grave para os jovens e os ativos do que para os pensionistas. A despesa pública com educação e prestações sociais para as famílias e as crianças diminuiu 16 % entre 2007 e 2014, enquanto a despesa com incidência nos mais velhos, como é o caso dos cuidados de saúde e as pensões, aumentou 14 %. Em 2015, o AROPE nas pessoas com 65 anos ou mais foi de 21,7 %, contra 25,2 % no grupo etário dos 25-54 anos. No entanto, o risco de pobreza ou de exclusão social para os idosos continua acima da média da UE. Neste contexto, o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos aumentou na sequência de três alterações legislativas, de 4 909 EUR em 2015 para 5 084 EUR em 2017. Esta prestação pode ajudar a reduzir o risco de pobreza dos idosos, embora o número de beneficiários da medida tenha diminuído ligeiramente em comparação com 2015. Segundo as autoridades portuguesas, alguns potenciais beneficiários não estão a reclamar os seus direitos porque não têm conhecimento dos critérios de elegibilidade. Em 2016, as autoridades lançaram uma campanha de sensibilização, ao nível nacional, para solucionar esta questão.

**Foi criada uma nova prestação para os desempregados que já não têm acesso a prestações de desemprego ou assistência.** Esta prestação, criada em março de 2016, é paga durante um período máximo de 180 dias. O montante é igual a 80 % da última prestação de assistência social paga. Tal como o regime de assistência no desemprego, esta prestação está sujeita a condições de recursos<sup>(28)</sup>. De acordo com o programa nacional de reformas, esta medida foi concebida para beneficiar 70 000 pessoas até 2020. Até novembro de 2016, havia 3 065 pessoas abrangidas.

**Globalmente, o estado de saúde da população portuguesa é bom, ainda que alguns indicadores evidenciem desigualdades de acesso.** O acesso aos cuidados de saúde primários é limitado: em 2015, 10 % da população não tinha médico de

família. Uma das razões desta situação é a distribuição geográfica desigual dos médicos. A consolidação das medidas governamentais em curso para o recrutamento de médicos de família e promover a sua mobilidade poderia ter efeitos benéficos no contexto de uma reforma dos cuidados de saúde bem orientada. No entanto, ainda não é possível fazer uma avaliação completa dos resultados da reforma. Há uma elevada percentagem de despesas não reembolsáveis e uma baixa taxa de comparticipação de medicamentos, ainda que o Estado cubra 100 % das despesas em alguns casos (Eurostat/dados da OMS). Em termos de mortalidade devida a doenças respiratórias e anos de vida saudável nas mulheres, Portugal conta-se entre os países da UE com piores resultados. As mulheres portuguesas vivem períodos de doenças ou incapacidade superiores à média da UE, o que reduz a sua vida ativa. Esta situação pode em parte explicar-se pela escassez de atividades de promoção da saúde e prevenção de doenças, para favorecer estilos de vida saudáveis e o rastreio de doenças.

#### 4.3.3. EDUCAÇÃO

**O sistema de ensino português melhorou os seus resultados nas competências de base, mas subsistem lacunas de desempenho relacionadas com a origem socioeconómica dos estudantes.** Portugal continua a reduzir o abandono escolar precoce. Com uma taxa de 13,7 % em 2015, o país está a avançar para a meta nacional de 10 % da Estratégia Europa 2020. O *Trends in International Mathematics and Science Study* de 2015 revela que os alunos do quarto ano de escolaridade (nove anos de idade) em Portugal melhoraram o seu desempenho em Matemática entre 2011 e 2015. Em 2015, segundo o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da OCDE, Portugal melhorou os seus níveis de desempenho médio. A percentagem de alunos de 15 anos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências diminuiu. A percentagem de alunos com fraco aproveitamento é agora inferior à média da UE em leitura e ciências, mas ligeiramente superior em Matemática. O impacto da situação socioeconómica no desempenho dos alunos está mais próximo da média da UE, mas continua a ser significativo. Há 10% de alunos com fraco aproveitamento no estrato social superior enquanto no estrato inferior a percentagem é de 30 %. As

<sup>(28)</sup> Para beneficiar da prestação, o agregado familiar não pode ter bens móveis de valor superior a 100 613 EUR. O seu rendimento mensal per capita tem de ser inferior a 335 EUR.

disparidades no desempenho entre a população autóctone e os imigrantes de primeira e segunda geração são pequenas, especialmente em leitura e ciências.

**O Governo está dar execução a um plano para promover o sucesso escolar.** Aprovado em março de 2016, o programa foi concebido para fazer face às desigualdades na educação e prevenir o insucesso escolar. O plano baseia-se numa cooperação mais estreita entre as escolas e as autoridades municipais para desenvolver planos estratégicos específicos, adaptados às necessidades locais. Disponibiliza às escolas horas letivas adicionais para implementar projetos pedagógicos e melhorar as competências básicas dos alunos. Em junho de 2016, 663 estabelecimentos de ensino tinham aderido ao plano, a maior parte dos quais beneficiarão de 100 horas letivas adicionais durante o ano letivo de 2016-2017. Cada escola beneficiará igualmente de 10 ações de formação específicas ministradas por 91 centros de formação. Este plano, ainda que não exclua a aplicação dos Contratos de Autonomia assinados nos últimos três anos com mais de 200 escolas, coloca em suspenso a renovação e a continuação destes contratos.

**Elevadas taxas de retenção pesam nos gastos com a educação, na inclusão social e nos resultados mercado de trabalho.** Com 31 % dos estudantes a repetir um ano letivo, Portugal apresenta a terceira taxa mais elevada na UE (PISA, 2016). O fosso social é significativo, com taxas superiores a 52 % entre os estudantes desfavorecidos e inferior a 9 % entre os favorecidos. Esta situação provoca, segundo as estimativas, um acréscimo dos gastos com a educação no valor de 250 milhões de EUR por ano. A tendência em alta da taxa de retenção inverteu-se em 2014-2015, mas permanece elevada, com 15 % no ensino secundário (Conselho Nacional de Educação 2015a). Retenções sucessivas aumentam o risco de abandono escolar e diminuem as expectativas de sucesso (OCDE, 2012), o que se traduz numa menor realização profissional e em salários inferiores. Os anteriores programas de educação e formação profissional de base para os alunos pluri-repententes chegaram ao seu termo. O Governo propõe-se atacar o insucesso escolar através da melhoria do sistema de apoio aos estudantes e da reafirmação do valor das competências

transversais nos currículos. Estudantes com dificuldades terão direito a quatro horas por semana de apoio com professores que receberam uma formação especial. O novo sistema de acompanhamento deverá também contribuir para uma melhor utilização do pessoal docente e para reduzir o número de professores sem atividade letiva.

**A composição do pessoal docente revela algum desfasamento.** A evolução demográfica e as sucessivas reformas dos currículos do ensino primário e secundário reduziram as necessidades letivas em algumas áreas. Há um número significativo de professores que ficaram sem colocação profissional. Por outro lado, os limites à reconversão profissional destes professores, assim como os condicionalismos orçamentais à contratação de novos professores limitou a possibilidade de atender a novas exigências, tais como as necessidades educativas especiais (Conselho Nacional de Educação 2015b) com competências específicas e nas regiões em que estas se fazem sentir. O aumento da idade média dos professores também aumentou o custo médio das horas letivas, já que os professores mais velhos têm salários mais elevados e horários mais curtos. Verifica-se também uma preocupante segmentação em termos de contratos. Muitos novos professores são recrutados com um contrato a termo, embora estejam efetivamente a ocupar um lugar permanente. Esta situação cria ineficiências na gestão dos recursos humanos e incertezas de carreira para os professores. Possíveis melhorias nesta área serão provavelmente exploradas no próximo estudo *School Resource Review on Portugal*, conduzido pela OCDE

**Apesar de os diplomados do ensino superior terem uma elevada taxa de emprego, muitos procuram oportunidades no estrangeiro, o que limita a eficácia da despesa com o ensino superior.** De acordo com o Observatório da Emigração, Portugal é um dos países europeus com as mais elevadas taxas de emigração de pessoas altamente qualificadas (11 %). No entanto, a procura de qualificações de nível superior está a aumentar, com a taxa de empregabilidade dos diplomados do ensino superior no mercado de trabalho (81,5 %) a superar a das pessoas com habilitações de nível secundário superior

(68,3 %) <sup>(29)</sup>. Mas as perspetivas limitadas de progressão na carreira e os salários baixos limitam o retorno económico do investimento na educação. Levam jovens altamente qualificados a procurar melhores oportunidades no estrangeiro (Comissão Europeia 2016b) e, em alguns casos, podem tornar o ensino superior menos atrativo. Esta situação pode ter contribuído para quebra de cerca de 30% nas matrículas no ensino superior entre 2011 e 2014 (PORDATA). O número estabilizou em 2015 e aumentou 2,2 % em 2016.

**A oferta de ensino superior é muito heterogénea e não corresponde necessariamente à procura atual.** Até à data, os institutos politécnicos têm estado no centro da estratégia para modernizar o ensino superior. O Decreto-Lei n.º 63/2016 integra o ensino técnico superior profissional (CTeSP) no regime jurídico dos graus e dos diplomas do ensino superior. Este diploma legal vem aumentar ainda mais a já grande dispersão dos programas de ensino superior. No entanto, espera-se que venha a consolidar a crescente adesão a este tipo de cursos e a incentivar a cooperação com as empresas. As áreas das ciências empresariais, a informática, os serviços pessoais e a construção são aquelas em que os CTeSP se estão a expandir mais. As universidades não foram incluídas neste esforço de modernização. A fraca mobilidade dos académicos nas universidades portuguesas limita também a sua competitividade em termos da qualidade do ensino e dos projetos e reduz a sua eficácia (Conselho Nacional de Educação 2015b). O Governo solicitou uma análise aprofundada do ensino superior, a fim de explorar a possibilidade de reformas nesta área. Poucas universidades participam em projetos de cooperação específicos com as empresas ao nível regional. Contudo, o Governo empreendeu alguns esforços no sentido de fomentar as sinergias entre as universidades e o setor empresarial, mas falta uma estratégia global e integrada. A próxima fase projeto de desenvolvimento de uma estratégia nacional de competências poderá criar novas oportunidades de progredir nesta matéria.

**O baixo nível de competências de população ativa portuguesa constitui um obstáculo à inovação e à transformação da economia.** A nova iniciativa do Governo para promover a educação de adultos, o Programa Qualifica, está

materializada na criação de Centros Qualifica destinados a promover a qualificação dos adultos através do reconhecimento, da validação e da certificação de aprendizagens e competências adquiridas por adultos em diferentes contextos, a completar com ensino profissional e formação em função das necessidades de cada indivíduo. Os novos centros Qualifica, que vieram substituir os anteriores centros especializados para a qualificação de adultos foram reforçados com pessoal mais especializado. O Governo lançou também o Passaporte Qualifica, uma nova ferramenta em linha que, não só regista as aprendizagens e as competências adquiridas por adultos, como também permite identificar as lacunas de cada um a fim de obter uma determinada qualificação. Os resultados do projeto de desenvolvimento de uma estratégia nacional de competências poderão contribuir para intensificar os esforços para corrigir as lacunas de competências dos adultos. O sistema de ensino e formação profissionais permitiu um aumento do número de pessoas inscritas e do número de cursos de formação ministrados em 2016. No entanto, as sobreposições entre vários programas comprometem a eficiência do sistema e a sua eficácia em termos de integração no mercado de trabalho (Comissão Europeia 2016b).

**A falta de competências digitais continua a dificultar a revitalização das competências da mão-de-obra.** Cerca de 22 % da mão-de-obra portuguesa carece de competências digitais (sobretudo porque as pessoas não utilizam regularmente a Internet), o que corresponde a cerca do dobro da média da UE. Apenas 54 % da mão-de-obra possui competências digitais básicas ou avançadas (a média de UE é de 63 %) (Indicador de Competências Digitais, Comissão Europeia). Num contexto mundial de rápida digitalização das organizações e dos ambientes de trabalho, a falta de competências digitais pode comprometer a produtividade e a transição para uma estrutura produtiva de maior valor. O défice de competências digitais também se aplica à população portuguesa, principalmente aos idosos e aos grupos com baixos rendimentos e baixos níveis de escolaridade. Esta situação é reconhecida na Agenda Portugal Digital, embora haja poucos elementos disponíveis em matéria de orçamentação e medidas de execução. Os custos do acesso aos novos serviços e de mudança de

<sup>(29)</sup> Eurostat data (lfsq\_ergaed) Q3 2016.

operador podem comprometer o acesso à banda larga aos serviços digitais <sup>(30)</sup>.

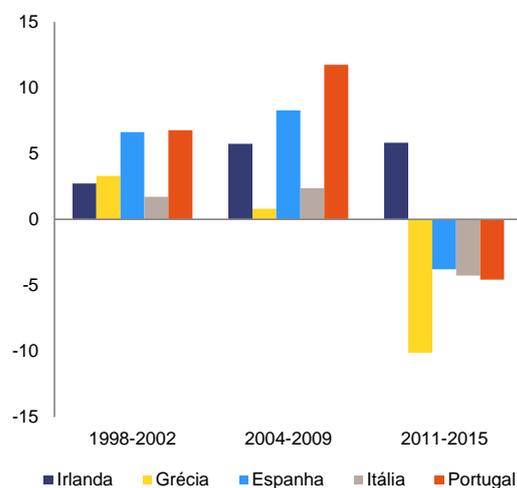
---

<sup>(30)</sup> Em Portugal, 68 % dos agregados familiares dispõem de banda larga fixa (UE: 74 %). Em cada 100 pessoas, 55 dispõem de banda larga móvel (média da UE: 84).

## 4.4. INVESTIMENTO

### 4.4.1. INVESTIMENTO PÚBLICO E PRIVADO\*

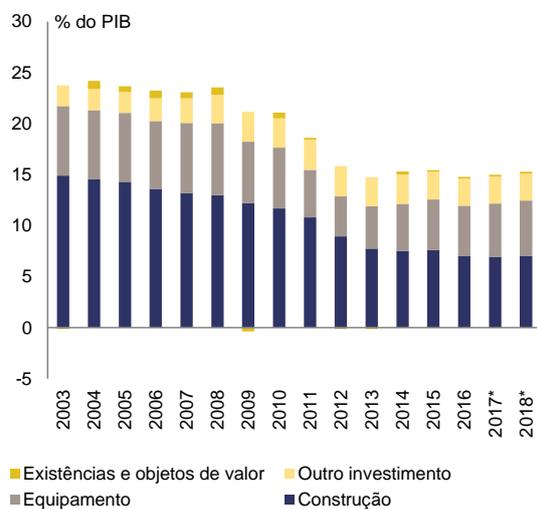
Gráfico 4.4.1: Produtividade do investimento



Fonte: Comissão Europeia

**Portugal enferma de um baixo investimento e, nos últimos anos, de uma reduzida produtividade do investimento.** De um modo geral, nos últimos anos, as fracas perspectivas de crescimento e as dificuldades no setor financeiro e no ambiente empresarial contribuíram para diminutas atividades de investimento. Após uma certa recuperação registada em 2015, o investimento na construção diminuiu novamente na primeira metade de 2016 (Caixa 4.4.1.). Ao longo dos últimos trimestres, os investimentos em máquinas e equipamentos têm sido mais significativos do que o investimento na construção. O forte crescimento na área do equipamento de transportes tem sido o principal fator na origem da dinâmica positiva do investimento em máquinas e equipamentos. Todavia, uma vez alcançada a saturação do mercado, espera-se que a taxa de crescimento diminua. A médio prazo, as previsões apontam para uma retoma do investimento.

Gráfico 4.4.2: Investimento e seus componentes

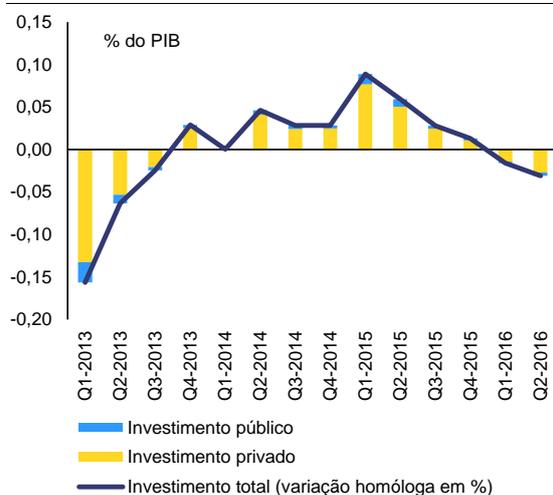


Fonte: Comissão Europeia

**Em Portugal, o investimento direto estrangeiro (IDE) em instalações novas de raiz continua a ser inferior aos níveis registados antes da crise.** Os resultados empíricos demonstram que o IDE pode ter um impacto positivo significativo no crescimento, mercê de uma maior acumulação de capital no mercado nacional, especialmente nas áreas mais produtivas. Neste contexto, um nível adequado de infraestruturas públicas, um mercado de trabalho propício ao investimento e uma redução do custo da atividade empresarial poderão aumentar o rendimento marginal de capital em geral e estimular os fluxos de IDE.

**O reduzido investimento público está também a travar o investimento privado.** De um ponto de vista teórico, o investimento público pode induzir efeitos positivos e negativos no investimento privado. Segundo dados empíricos, no passado, prevaleceram em Portugal efeitos expansionistas e de *crowding-in* (Afonso e Aubyn 2008). Assim, tendo em conta o atraso na execução orçamental no decurso do primeiro semestre de 2016 e o provável aumento na implementação de projetos cofinanciados pelos fundos da UE, é possível esperar, no horizonte temporal das previsões, um resultado mais animador dos investimentos públicos e algumas repercussões positivas para o setor privado.

Gráfico 4.4.3: Investimentos privados e públicos



Fonte: Comissão Europeia

#### 4.4.2. ACESSO AO FINANCIAMENTO E INCENTIVOS AO INVESTIMENTO \*

As condições do crédito têm vindo a melhorar gradualmente tanto do lado da oferta como da procura, mas o acesso ao financiamento continua a constituir uma preocupação de fundo para as pequenas e médias empresas (PME). Segundo o inquérito de 2016 sobre o acesso ao financiamento (SAFE) do Banco Central Europeu, 27 % das PME portuguesas deram conta de um aumento da disponibilidade de crédito bancário em 2015, mas em 2016 esta percentagem diminuiu para 24 % (contra uma média ascendente da UE de 21 %). O acesso ao financiamento, porém, continua a ser o quarto aspeto mais preocupante (com tendência para se acentuar) para 11% das PME portuguesas (comparativamente a uma média de 9% na UE, que se encontra em declínio). Os empréstimos bancários continuam a ser a mais importante forma de financiamento externo de 57 % das PME portuguesas (50 % a nível da UE). O aumento da procura de crédito resultou num incremento substancial da percentagem de PME que solicitaram um empréstimo bancário, que passou de 22 % para 27 %, contra uma média estável da UE de 27 %. Ao mesmo tempo, as restrições impostas também parecem ser menos rigorosas, uma vez que a taxa de rejeição de pedidos de empréstimo diminuiu consideravelmente: em 2015, 11 % das PME portuguesas que pediram um empréstimo bancário

viram o seu pedido rejeitado, em 2016, este número baixou para 4 %, contra uma média estável da UE de 7 %. Contudo, a percentagem de PME portuguesas que não conseguiram o montante total do empréstimo pedido aumentou de 34% para 42%, enquanto a média da UE está em queda e atingiu os 30% em 2016.

**Em julho de 2016, as autoridades lançaram o Programa Capitalizar, principalmente destinado a fomentar o investimento privado.** O programa estabelece novas linhas de crédito às PME, a criação de fundos especializados que possam participar em investimentos privados e alterações ao regime fiscal de apoio ao investimento. As linhas de crédito são geridas pela Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) e financiadas pelos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, com participação nacional. As novas linhas envolvem garantias estatais e montantes de crédito mais elevados do que os concedidos no passado, bem como, em alguns casos, a participação de intermediários financeiros dispostos a co-investir em PME. Os investimentos nestas empresas beneficiarão da coparticipação de fundos públicos, como os fundos de capital próprio e quase-capital, ou Fundo 200M, que procuram criar sinergias com investidores privados locais e estrangeiros, designadamente através de capital de risco e de investidores providenciais (*business angels*). No que diz respeito à tributação, as alterações (que também figuram no Orçamento de Estado) comportam disposições que conferem neutralidade no tratamento fiscal entre o financiamento com recurso ao crédito e o financiamento com capitais próprios; alargam o montante do investimento que beneficia de crédito de imposto e adiam e simplificam o pagamento de IVA para a importação de matérias-primas. Por último, o programa também concede benefícios fiscais aos investidores particulares que adquirem participações em *start-ups* ou pequenas empresas durante, pelo menos, quatro anos.

#### 4.4.3. AMBIENTE EMPRESARIAL/TERCEIRO PILAR DO PLANO DE INVESTIMENTO \*

**Após ter conseguido recuperar um pouco, o ambiente empresarial enfraqueceu recentemente em relação aos níveis internacionais.** Em comparação com a edição

anterior, o Relatório de Competitividade Global do Fórum Económico Mundial para o período de 2016-2017 salientou que Portugal desceu na classificação de 138 países, passando do 38.º para o 46.º lugar. As áreas mais problemáticas para a atividade empresarial em Portugal incluem as taxas de tributação, a burocracia ineficiente do Governo e a instabilidade política, o acesso ao financiamento e a regulamentação laboral restritiva (gráfico 4.4.4.).

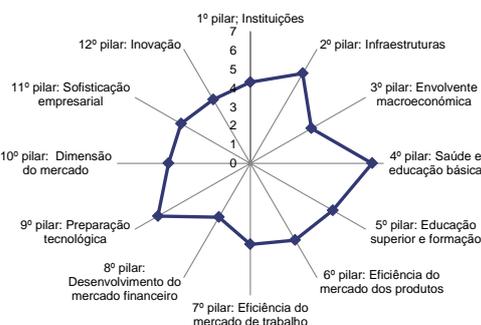
Gráfico 4.4.4: Fatores mais problemáticos para a atividade empresarial



Fonte: Fórum Económico Mundial, *Executive Opinion Survey*, 2016

Segundo o relatório, os principais problemas continuam a prender-se com a evolução macroeconómica (e expectativas associadas) e os mercados financeiros. O desempenho insatisfatório da envolvente macroeconómica reflete o facto de Portugal ter vindo a recuperar de forma desigual da crise financeira mundial e de a dívida pública continuar a ser elevada. Os mercados financeiros em Portugal continuam a padecer de fragilidades, com o setor bancário ainda sobrecarregado pelos elevados níveis de crédito em incumprimento.

Gráfico 4.4.5: Fórum Económico Mundial, Relatório de Competitividade Global 2016-2017, Portugal



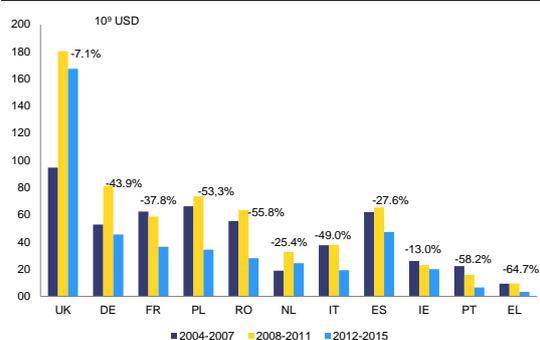
Fonte: Fórum Económico Mundial, *Executive Opinion Survey*, 2016

**As reformas aplicadas nos últimos anos melhoraram a perceção que as empresas têm das condições para fazer negócio, mas os desafios persistem.** De acordo com o relatório do Banco Mundial *Doing Business 2017*, no último ano, a maioria das notações permaneceu estável, com algumas melhorias na resolução de casos de insolvência e na cobrança de impostos, designadamente graças ao reforço do sistema em linha para a declaração fiscal e à diminuição da taxa de imposto sobre o rendimento das sociedades. Não obstante, certos aspetos ligados à fiscalidade podem colocar dificuldades aos investidores, tais como o persistente endividamento (*debt bias*), a complexa administração fiscal e o risco de imprevisibilidade e instabilidade das regras fiscais. Acresce que persistem desafios em várias áreas, nomeadamente os serviços, as profissões regulamentadas e a melhoria da regulamentação.

Os estrangulamentos regulamentares e os atrasos na adoção de reformas estruturais estão a travar o investimento. Os obstáculos regulamentares e administrativos, bem como pesados procedimentos de aprovação, continuam a travar o investimento e o aumento do potencial de crescimento em Portugal. Desta forma, o declínio do investimento direto estrangeiro em instalações novas de raiz desde 2008 apenas parcialmente se pode explicar por um padrão cíclico e pelas perturbações no mercado financeiro. Estudos empíricos sugerem que, para além da grande recessão e dos choques sistémicos que se abateram sobre a área do euro,

há outros fatores na origem da queda do IDE em instalações novas de raiz <sup>(31)</sup>.

Gráfico 4.4.6: Investimento direto estrangeiro



Fonte: Comissão Europeia

**Foram detetadas ineficiências nos domínios do sistema judicial, nomeadamente a execução do quadro de insolvência, a contratação pública, a legislação setorial, incluindo a energia e os transportes, o ambiente empresarial e o quadro de inovação.** Os indicadores de eficiência relativos aos litígios em matéria civil, comercial e fiscal continuam a ser insuficientes e os processos judiciais de insolvência continuam a pecar pela morosidade. Apesar dos progressos registados, existem ainda lacunas no que respeita à transparência e à fiabilidade dos dados e procedimentos em matéria de contratação pública. A transparência nos contratos de concessão e nas parcerias público-privadas continua a ser prejudicada pelo facto de as entidades adjudicantes carecerem da especialização necessária para gerir contratos complexos. As medidas de reforma na área das concessões portuárias e do modelo de governação das empresas de transportes urbanos foram suspensas. A eficiência e a sustentabilidade do setor da eletricidade continuam a constituir um desafio, principalmente devido ao elevado défice tarifário.

**Na administração pública portuguesa, persistem os baixos níveis de eficiência e transparência.** Os encargos administrativos e a falta de homogeneidade nas práticas de aplicação

<sup>(31)</sup> Canton E., Solera I, (2016), "Greenfield foreign direct investment and structural reforms in Europe: what factors determine investments?", European Commission, Discussion paper 033. Available at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eedp/pdf/dp033\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp033_en.pdf)

em todo o país estão a atrasar as reformas de procedimentos. As principais debilidades persistentes no ambiente empresarial são as restrições aos serviços às empresas e as profissões regulamentadas. O fraco desempenho do setor dos serviços às empresas impede uma afetação de recursos mais flexível e eficiente, uma mais rápida adoção de novas tecnologias e a introdução de modelos de negócio inovadores. Todos estes aspetos têm um impacto negativo no investimento, no crescimento e no emprego. Por outro lado, o apoio que os fundos da UE podem fornecer ao investimento também não foi ainda plenamente aproveitado. Ainda estão a ser desenvolvidos instrumentos financeiros apoiados pelos fundos estruturais da UE, não podendo ainda contribuir para facilitar plenamente o acesso ao financiamento por parte de *start-ups* e de PME.

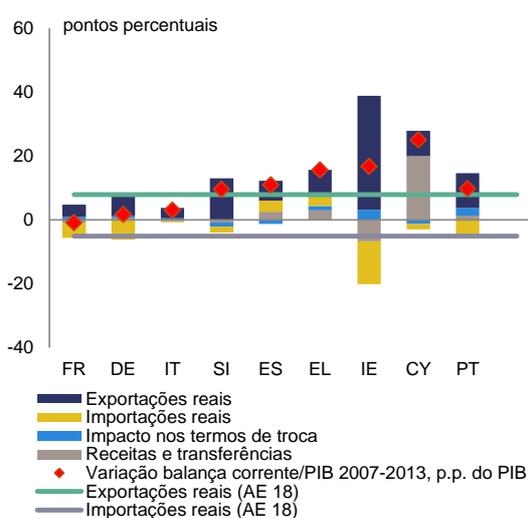
**Condições desfavoráveis de enquadramento e inadequados incentivos financeiros alternativos continuam a limitar o desempenho de Portugal na área da inovação.** O setor das tecnologias da comunicação e da informação regista atrasos e a cooperação entre as empresas e o mundo académico não é suficientemente forte, o que tem repercussões negativas para a capacidade de inovação da economia portuguesa.

#### 4.4.4. COMPETITIVIDADE EXTERNA \*

**A melhoria da balança corrente conseguida nos últimos anos continua a ser insuficiente para se traduzir numa redução substancial dos desequilíbrios externos.** Partindo de um défice de cerca de 12% do PIB em 2008, a balança corrente de Portugal esteve, de um modo geral, equilibrada entre 2012 e 2015, prevendo-se mesmo que venham a verificar-se ligeiros excedentes a médio prazo. Não obstante, os parâmetros continuam muito aquém do necessário para uma redução substancial do elevado volume de passivo externo. Os ajustamentos da balança corrente durante os anos da crise foram motivados por uma forte queda do investimento e pelo correspondente esforço de consolidação da política orçamental. A alteração da estratégia de consolidação orçamental desde o fim do programa, com o aliviar dos esforços de consolidação estrutural e a tónica nas metas do défice nominal, leva a que expectativas apontem, no mínimo, para excedentes menos expressivos. Este facto ilustra o dilema político de se visar a

geração de excedentes que sejam suficientes para reduzir o passivo externo: é necessário investimento (eficaz) para impulsionar o crescimento potencial e ajudar a modernizar a economia portuguesa. Consequentemente, um excedente da balança corrente requer maiores poupanças, o que, necessariamente, implica uma diminuição (temporária) do consumo.

Gráfico 4.4.7: Contribuição, por componente, para a variação do saldo da BC, 2007-2015



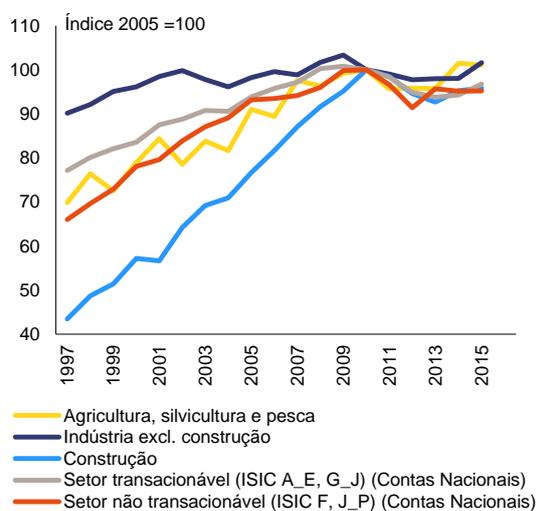
Fonte: Comissão Europeia

### Está em curso o ajustamento da balança comercial, ainda a que um ritmo moderado.

Este ajustamento é principalmente conseguido à custa de melhorias nas exportações, sobretudo de serviços e, em especial, do turismo, num contexto de alguma retração das importações resultante da fraca procura interna numa conjuntura de baixos rendimentos disponíveis. Uma melhoria observada nos termos de troca repercutiu-se positivamente na balança comercial. O processo teve início em 2008, com desempenhos francamente melhores das exportações, que foram especialmente visíveis no caso das mercadorias, cuja percentagem no PIB passou de 19% em 2009 para 28% em 2015. Entre 2010 e 2013, a melhoria da competitividade dos preços de exportação e da qualidade dos produtos contribuiu para o ajustamento da balança comercial. Neste contexto, a melhoria da competitividade dos preços foi grandemente facilitada por uma redução dos custos unitários do trabalho no setor dos bens transacionáveis em relação aos não transacionáveis. Após 2013, na

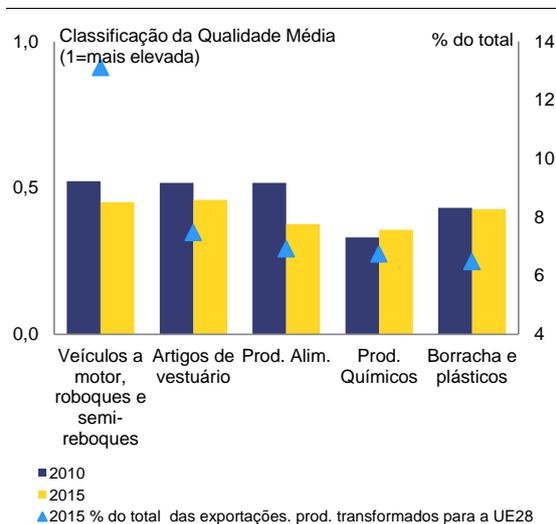
sequência de um crescimento sustentado das importações, a balança comercial estabilizou-se. No entanto, dados recentes apontam para variações desfavoráveis dos preços da competitividade, decorrentes de um novo aumento dos custos unitários do trabalho no final de 2015, que se acentuou ainda mais para 2,5 % em variação homóloga no terceiro trimestre de 2016. Apesar de alguns progressos alcançados em 2012-2013, a qualidade das exportações parece ter-se deteriorado, em especial no que respeita aos produtos alimentares. Além disso, apesar do aumento da parte das exportações em relação ao PIB, a quota de mercado de muitos produtos portugueses continua a diminuir. Os dados mostram que, entre 2013 e 2015, Portugal perdeu quota de mercado em 8 dos 10 maiores setores da sua economia. Em termos brutos, a quota de mercado das exportações do país melhorou substancialmente em 2013 e 2014, mas diminuiu 1 % em 2015.

Gráfico 4.4.8: Custo salarial unitário nominal por setor



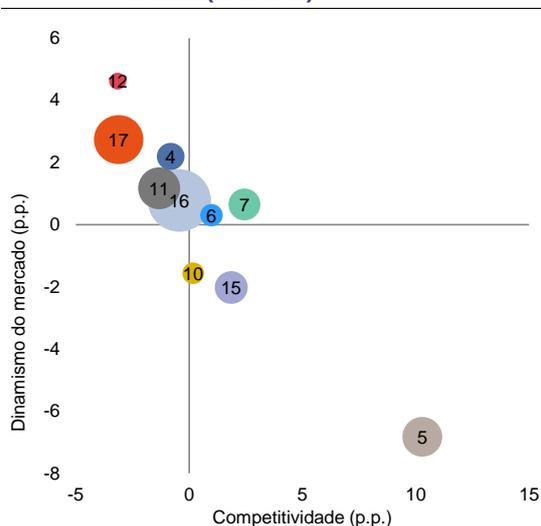
Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 4.4.9: **Classificação da Qualidade Média nos 5 maiores setores de exportação da indústria transformadora**



Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 4.4.10: **Dinamismo e competitividade das exportações (mercadorias) nos 10 principais destinos (2013-2015)**



(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 dentro dos círculos identificam os setores de acordo com secções da Classificação de Mercadorias HS, da seguinte forma: 4. Alimentos preparados, bebidas e tabaco; 5. Produtos minerais; 6. Produtos químicos; 7. Plástico e borracha; 10. Pasta de madeira e papel; Matérias têxteis e suas obras; 12. Calçado, chapéus e artefactos de uso semelhante, guarda-chuvas; 15. Metais comuns; 16. Máquinas; Equipamento elétrico; 17. Veículos, aeronaves, navios;

Fonte: Comissão Europeia

## Caixa 4.4.1: Investimento

## Secção 1 Perspetiva macroeconómica

Portugal foi o país da UE com o maior declínio do investimento durante a crise económica. Segundo dados do Eurostat, o investimento registou uma contração de cerca de 33,8% em termos reais entre 2006-2008 e 2013-2015, contra uma média de 10,1% para a UE28. Em 2015, o investimento total representou 15 % do PIB, ou seja, 5 p.p. abaixo da média da UE28. A contração do investimento ficou a dever-se essencialmente à queda da procura, ao rigor das condições de financiamento, ao défice das administrações públicas e aos condicionalismos da dívida, bem como à fraca eficiência do investimento, em especial nas atividades não transacionáveis, como a construção. As estimativas apontam para um impacto significativo dos fundos da UE no investimento e, em consequência, no crescimento do PIB. A percentagem das verbas provenientes da política de coesão no total do investimento público aumentou significativamente nos últimos anos e estima-se que tenha atingido 78 % em 2014-2016. Contudo, o investimento público revelou um fraco desempenho no primeiro semestre de 2016. Esta situação é globalmente coerente com a experiência do passado, que mostra que os pagamentos ao abrigo da política de coesão são efetuados geralmente de forma lenta no início do período de programação e mais rapidamente nas fases subsequentes.

## Secção 2. Avaliação das barreiras ao investimento e das reformas em curso

Administração pública/ Ambiente empresarial	Encargos regulamentares/administrativos	REP	Setor financeiro / Tributação	Tributação	REP
	Administração pública			Acesso ao financiamento	REP
	Contratação pública/PPP	REP	I&D&I	Cooperação universidades, investigação e empresas	REP
	Sistema judicial			Financiamento da I&D&I	
	Quadro de insolvência		Regulamentação o setorial específica	Serviços às empresas / Profissões regulamentadas	REP
Quadro concorrencial e regulamentar		Retalho			
Legislação proteção emprego+regime jurídico dos contratos de trabalho		Construção			
Salários+fixação dos salários	REP	Economia digital / Telecomunicações			
Educação		Energia			
Mercado de trabalho / Educação			Transportes		

**Legenda:**

	Não foram identificadas barreiras ao investimento		Alguns progressos
REP	Barreiras ao investimento já objeto de uma REP		Progressos substanciais
	Não houve progressos		Cumprimento total
	Progressos limitados		

Para além dos condicionalismos macroeconómicos já evidenciados, e não obstante os progressos em alguns domínios, os obstáculos regulamentares e a rigidez dos mercados de trabalho e de produtos continuam a entrar o crescimento das empresas, a competitividade e o investimento em Portugal.

## Principais barreiras ao investimento e ações prioritárias em curso

A vulnerabilidade do setor financeiro, que decorre do elevado nível de crédito em incumprimento e do reduzido grau de desenvolvimento dos mercados de capitais, limita o acesso das empresas ao financiamento e ao crédito produtivo. O programa Capitalizar, aprovado em julho de 2016, visa promover alternativas ao financiamento bancário, mas ainda é cedo para avaliar o seu impacto.

Acresce que a fragilidade do ambiente empresarial português obsta ao crescimento da produtividade total dos fatores, das atividades empresariais e do investimento estrangeiro. Os estrangulamentos que persistem dizem respeito a ineficiências na administração pública, onde há pouca coordenação efetiva entre as administrações central e local, bem como ao sistema judicial. A concorrência na contratação pública continua problemática e o recurso ao ajuste direto mantém-se elevado. O desempenho em matéria de inovação é fraco e subsistem restrições em alguns serviços e profissões regulamentadas, na administração pública e nas indústrias de rede.

A margem limitada para a negociação salarial ao nível da empresa, dado o sistema centralizado de fixação de salários, aliada aos baixos níveis de qualificações da mão de obra, podem comprometer a eficácia da afetação do fator trabalho no crescimento da produtividade.

## 4.5. POLÍTICAS SETORIAIS

### 4.5.1. I&D E INOVAÇÃO\*

Apesar de alguns avanços, a economia não aproveita todas as potencialidades da sua produção científica e dos recursos humanos que lhe estão associados. A intensidade de I&D diminuiu de 1,58 % do PIB em 2009 para 1,28 % em 2015, acentuando ainda mais a clivagem em relação à média da UE de 2,04 % e à meta nacional. Este declínio ficou principalmente a dever-se à contração das despesas com I&D financiadas por empresas, que passou de 0,75 % do PIB em 2009 para 0,60 % em 2015. A intensidade de I&D públicos entrou em queda após 2009, mas há sinais de retoma (2009: 0,69 %; 2015: 0,66 %). Esta redução dos investimentos em I&D repercutiu-se adversamente no crescimento da produtividade<sup>(32)</sup>. Portugal registou progressos notáveis no aperfeiçoamento da base de recursos humanos nas áreas das ciências e tecnológicas e na sua excelência científica. O país produz mais licenciados em ciências e engenharias e tem mais investigadores na força de trabalho do que a média da UE (Eurostat). As publicações altamente citadas aumentaram, passando de 7,6 % em 2006 para 9,0 % em 2013, mas o país ocupa apenas o 16.º lugar na UE. Contudo, Portugal não tem bons resultados (cerca de um quinto da média da UE) em matéria de copublicações científicas entre os setores público e privado e de pedidos de patente. Estes factos ilustram as dificuldades no desenvolvimento de produtos tecnológicos a partir de atividades de I&D. Portugal ocupa uma posição muito modesta (24.º) no indicador de produção de inovação, que mede o grau em que as ideias provenientes de setores inovadores são capazes de chegar ao mercado. Esta situação condiciona a transição para uma economia mais impulsionada pela inovação.

**Não existe uma estratégia integrada de cooperação entre as universidades e as empresas, no sentido de produzir as competências e os conhecimentos necessários à inovação.** Os sistemas de governação e de financiamento das universidades portuguesas não fornecem o enquadramento mais favorável à cooperação entre as universidades e as empresas e à inovação. Os percursos de carreira no mundo

<sup>(32)</sup> No período 2007-2016, a produtividade total dos fatores diminuiu, a que se seguiu uma ligeira recuperação (AMECO).

académico assentam essencialmente em publicações e a cooperação com o setor privado ou o exercício de uma atividade nesse setor são vistos como pausas sem impacto na progressão profissional<sup>(33)</sup>. A taxa de conclusão do ensino superior no grupo etário 30-34 aumentou significativamente nos últimos dez anos. Porém, em 2015, o país ocupava apenas a 23.ª posição na UE. A elevada taxa de emigração de licenciados (ver secção 4.3) reduz ainda mais o número dos que chegam verdadeiramente ao mercado de trabalho. Além disso, muitas empresas não têm capacidade de absorver pessoas altamente qualificadas. Às relativamente poucas empresas em setores com utilização intensiva de conhecimentos que têm efetivamente essa capacidade de absorção, as universidades não parecem estar a fornecer, em número suficiente, as competências requeridas. A coligação para a criação de competências e emprego na área digital visa dar resposta a este problema. Portugal encontra-se entre os países com piores desempenhos na UE no que respeita a novos licenciados em ciências informáticas na faixa etária 25-34 (Eurostat). A procura crescente de profissionais das TIC não está a ser satisfeita pela atual oferta<sup>(34)</sup>. As empresas consideram as universidades demasiado burocráticas para justificar qualquer investimento. As empresas contratam apenas um pequeno número de serviços de I&D de outros setores institucionais e as despesas com I&D financiadas por empresas nacionais correspondem apenas a 35% da média da UE. Além disso, as empresas não consideram as publicações académicas fontes de informação relevantes para a inovação (FCT, 2013). Nem estão dispostas a recrutar recursos humanos mais qualificados, como os doutorados, pese embora os incentivos fiscais concedidos às empresas que os contratam<sup>(35)</sup>. O Regime de Contratação de Doutorados (Decreto-Lei 57/2016), um novo diploma que visa estimular o emprego científico, foi adotado em 2016 com o objetivo de melhorar as condições de trabalho e as perspetivas de carreira dos investigadores. Este aspeto é

<sup>(33)</sup> O estado da cooperação Universidade-Empresas em Portugal (2013).

<sup>(34)</sup> O estudo «*e-skills in Europe-Portugal*» aponta para uma escassez de 9 600 especialistas em TIC em 2016, que poderá aumentar para 15 000 até 2020.

<sup>(35)</sup> Em 2015, Portugal ocupava apenas a 17.ª posição na UE no que respeita ao número de investigadores empregados (ETC) por empresas em % do emprego total.

importante num contexto de carreiras científicas altamente instáveis.

**Apesar dos esforços envidados, falta ainda uma coordenação estruturada entre os vários incentivos à comercialização de resultados de investigação.** Os *clusters* regionais em Portugal incentivam a transferência de conhecimentos e tecnologia entre as universidades e as indústrias transformadoras de baixa-média tecnologia. O Reconhecimento dos *Clusters* de Competitividade (Despacho 2909/2015) reformulou a política neste domínio com o objetivo de fomentar parcerias e redes de colaboração pública-privada (OCDE, 2016). No entanto, o valor acrescentado na indústria transformadora de alta tecnologia corresponde apenas a 0,57 % do valor acrescentado total (média da UE de 1,69 %, 2014, Eurostat). A Agência Nacional de Inovação financia programas de I&D que promovem a cooperação entre universidades, empresas e institutos de I&D. O Programa Nacional de Reformas de 2016 inclui ainda uma série de iniciativas para promover a transferência de conhecimentos e reforçar a relação entre atividades de I&D e a inovação nas empresas. O programa de 2016 destinado a modernizar e atualizar os institutos politécnicos privilegia a correspondência entre as atividades de I&D e as necessidades sentidas a nível regional. Entre 2006 e 2014, aumentaram os créditos de imposto às empresas para despesas com I&D (SIFIDE) (OCDE, Incentivos Fiscais a I&D). No entanto, não existe um processo de acompanhamento regular e coerente para avaliar a eficácia das iniciativas.

**O enquadramento existente não é propício à inovação, uma vez que persistem obstáculos à competitividade.** No Painel Europeu da Inovação, Portugal é um «inovador moderado», mas situa-se entre os 10 primeiros em termos do número de PME que inovam a nível interno. O Governo visa promover um desenvolvimento equilibrado da economia colaborativa, mostrando disponibilidade para integrar modelos empresariais inovadores no quadro normativo. Foi introduzido um quadro para as atividades de arrendamento de curto prazo para fins turísticos, estando a ser preparada legislação relativa a plataformas para prestar serviços de transporte de passageiros. Portugal destaca-se em relação à média da UE em atividades empresariais, em especial no que toca às taxas de criação de

empresas e à intenção empresarial <sup>(36)</sup>. Este facto está em consonância com os progressos notáveis em termos de «Criação de uma empresa» do relatório do Banco Mundial *Doing Business 2016*. Não obstante, as taxas de sobrevivência são inferiores a 50%, facto que reflete as condições desfavoráveis ao crescimento, à inovação e à expansão das empresas. Em 2014, as empresas inovadoras de elevado crescimento representam apenas 0,07% do total das empresas, valor que corresponde a metade da média da UE, e o país caiu oito posições no Relatório de Competitividade Global 2016. As capacidades tecnológicas e de gestão das empresas continuam a travar a competitividade, sobretudo nas PME (Comissão Europeia 2017c). A estratégia nacional para o empreendedorismo, StartUp Portugal, lançada em 2016, visa melhorar o ecossistema empresarial, proporcionar alternativas de financiamento e promover a internacionalização de *start-ups*.

#### 4.5.2. A CONCORRÊNCIA NOS MERCADOS DE PRODUTOS E DE SERVIÇOS \*

**Os entraves administrativos e regulamentares continuam a restringir a concorrência no mercado de serviços profissionais.** Em termos de abertura destes setores à concorrência, os estatutos que regulamentam certas profissões são menos ambiciosos do que o quadro normativo. Ao mesmo tempo, suscitam preocupações quanto aos efeitos diretos ou indiretos da restrição da concorrência no mercado dos serviços profissionais, traduzidos num aumento dos preços, na redução da oferta e da inovação e na diminuição global da qualidade dos serviços. De acordo com um novo indicador desenvolvido pela Comissão <sup>(37)</sup>, o nível de restritividade é, em Portugal, mais elevado do que a média da UE em profissões como os engenheiros civis, os arquitetos, os contabilistas e os guias turísticos. É inferior à média da UE no caso dos agentes de patentes e advogados, embora o acesso a estas duas profissões seja bastante mais restrito

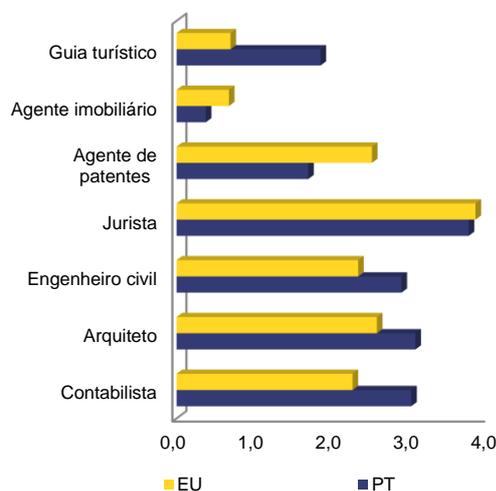
<sup>(36)</sup> *Framework Conditions for HGIEs* (2017)

<sup>(37)</sup> A Comissão Europeia desenvolveu um novo indicador composto sobre o grau em que a maioria das barreiras existentes restringe o acesso às profissões regulamentadas e ao seu exercício. Tem por bases os dados recolhidos junto dos Estados-Membros, complementados por pesquisa documental. Este novo indicador tem muitas semelhanças com o indicador da Comissão relativo às barreiras nos serviços às empresas publicado em 2015, mas assume alguns contornos diferentes. COM(2016) 820.

do que a qualquer outra profissão em Portugal. Além disso, o índice de rotatividade nas atividades jurídicas está abaixo das médias da UE e do conjunto da economia portuguesa, o que aponta para a relativa falta de dinamismo e concorrência no setor. Contudo, segundo o plano de ação nacional apresentado no contexto do exercício de avaliação mútua, Portugal não prevê qualquer reforma de fundo das profissões regulamentadas. Ao mesmo tempo, a autoridade nacional da concorrência está a proceder, em cooperação com a OCDE, a um estudo sobre a natureza e o impacto dos obstáculos persistentes, cujos resultados são esperados no início de 2018. Os encargos regulamentares que pesam sobre os prestadores de serviços continuam a ser elevados e prendem-se com reformas não abrangidas no quadro do programa de assistência financeira UE-FMI, ou acordadas no âmbito desse programa mas ainda não aprovadas ou implementadas <sup>(38)</sup>. Por seu turno, essas barreiras regulamentares dão azo a procedimentos administrativos morosos, complexos e onerosos instituídos para controlar o cumprimento de requisitos substantivos. Nos serviços às empresas, colocam-se problemas específicos que decorrem de atividades reservadas restritivas, bem como de restrições em matéria de forma jurídica, detenção do capital social, gestão, multidisciplinariedade e publicidade. A lei das sociedades profissionais não permite a criação de grupos empresariais. A inovação e o investimento são asfixiados.

<sup>(38)</sup> Como a reforma dos serviços jurídicos, das universidades e dos serviços de construção.

Gráfico 4.5.1: Indicador de restritividade, 2016, Portugal e a UE



Fonte: Comissão Europeia

**O ordenamento do território e as taxas aplicadas no setor da construção podem criar obstáculos ao investimento.** Os municípios têm ainda elevada competência discricionária na aplicação das regras de utilização dos solos. Em consequência, o tempo necessário à obtenção de licenças varia entre os municípios em função da sua eficácia e capacidade administrativa. Não há uma estratégia de implementação coerente aplicável a nível nacional. As taxas para aceder ao mercado da construção e nele operar são mais elevadas do que noutros países da UE. Acresce que não existe uma ligação direta com os custos administrativos subjacentes. Tudo isto impede novos investimentos na construção. A nível nacional, só em meados de 2017 estará disponível uma avaliação das taxas e dos procedimentos de licenciamento, o que representa um atraso relativamente ao acordado entre a Comissão Europeia e as autoridades portuguesas (fim de 2016). Segundo um estudo recente <sup>(39)</sup>, o sistema de taxas imposto aos fornecedores de serviços de construção em Portugal para o registo inicial e subsequente revalidação é complexo e está ligado à categoria das obras de construção a realizar e a uma percentagem do índice da escala salarial da função pública. A alteração da categoria das obras de construção está sujeita a uma taxa calculada com base numa metodologia idêntica à aplicável à

<sup>(39)</sup> Comissão Europeia, *Simplification and mutual recognition in the construction sector under the Services Directive*, MARKT/2014/087/E, relatório final, novembro de 2015

taxa de registo inicial. Uma reforma recente simplificou o cálculo e reduziu parcialmente as taxas, embora estas continuem a ser elevadas e a estar ligadas à categoria das obras a realizar, sem ligação direta aos custos administrativos subjacentes.

#### 4.5.3. ENERGIA, AMBIENTE E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

**A eliminação do défice tarifário do setor da eletricidade e a extinção progressiva das tarifas reguladas estão a levar mais tempo do que o inicialmente previsto.** Segundo os cálculos do Governo, o défice tarifário do setor da eletricidade será eliminado, na melhor das hipóteses, em 2022. Todavia, num cenário mais pessimista, poderá arrastar-se até 2026, desviando-se ainda mais da meta inicial de 2020 e mantendo a pressão ascendente sobre os preços da energia. A extinção progressiva das tarifas reguladas foi novamente adiada, de 2017 para 2020. As consequências são incertas. Por um lado, porque existe uma data fixa para o fim das tarifas reguladas, os consumidores são obrigados a mudar, podendo optar simplesmente por permanecer com o fornecedor histórico. Por outro lado, a manutenção do preço regulado significa que existe um preço de referência em torno do qual os retalhistas do setor da energia podem estabelecer o seu próprio preço, o que poderá traduzir-se numa menor variedade de preços oferecidos pelos vários retalhistas.

**Estão a ser envidados esforços para melhorar a viabilidade dos sistemas de energia.** O método de remuneração dos mecanismos de capacidade em sistemas de energia elétrica está a ser alterado com o objetivo de diminuir os custos do sistema. Ao invés de pagamentos de capacidade regulados, será estabelecida uma abordagem de mercado com base em leilões com um preço máximo para controlar o custo global. Os pagamentos de capacidade deixarão de cobrir os custos de investimento decorrentes da atual sobrecapacidade, mas serão utilizados para garantir a adequação da produção a curto prazo. O Governo está também a considerar diminuir os custos estruturais associados aos atuais regimes de fornecimento em permanência, estabelecendo um mecanismo concorrencial para a remuneração desse serviço. Os novos contratos de capacidade em energias renováveis estão a ser remunerados a preços de mercado, com base no

resultado de adjudicações por concurso sem tarifa de aquisição. A taxa de juro paga pelo défice tarifário acumulado diminuiu na sequência de uma renegociação. De uma auditoria independente realizada a pedido do Governo resultaram indícios de manipulação do mercado pela EDP. Em resultado, em parecer conjunto, o regulador português da energia e a autoridade da concorrência recomendaram ao Governo a recuperação da sobrecompensação da produção garantida por centrais hidroelétricas da EDP. Estas medidas poderão ajudar a conter os preços da energia e melhorar o funcionamento do mercado da eletricidade. O mais provável, porém, é que tenham um ligeiro impacto na redução do défice tarifário. O aumento da procura de eletricidade e a diminuição dos custos da produção de energias renováveis parecem ser os únicos fatores suficientemente robustos para desagravar o défice tarifário sem um aumento dos preços.

**A interligação elétrica com a UE é limitada e os subsídios aos combustíveis fósseis continuam a constituir um obstáculo à diminuição da sobrecapacidade no sistema energético.** O mercado da eletricidade ibérico está bem integrado, com uma convergência de preços entre os dois países em resultado do acoplamento dos respetivos mercados. A interligação elétrica com o resto da Europa, porém, continua a ser limitada, o que coloca entraves à exportação de sobrecapacidades resultantes da crescente produção de energias renováveis e da queda da procura. O setor dos transportes poderia absorver parte desta produção, uma vez que utiliza atualmente uma proporção bastante diminuta de eletricidade. O Governo está a introduzir legislação conducente a um reforço da rede de postos de carregamento de carros elétricos, que poderá contribuir para esse objetivo. Os combustíveis fósseis continuam a ser a principal fonte de energia utilizada, o que significa que Portugal tem dificuldades em reduzir a sua dependência energética. O elevado nível de subvenções prejudiciais ao ambiente em Portugal favorece igualmente as soluções dependentes dos combustíveis fósseis, como os veículos de empresa e o privilegiar do gasóleo em detrimento da gasolina. Em 2016, Portugal apresentava a terceira isenção fiscal mais elevada da UE aplicada ao gasóleo comparativamente à gasolina, e os subsídios aos combustíveis fósseis representavam 0,2% da despesa pública total em 2014 (Eurostat).

Os subsídios aos combustíveis fósseis e outras subvenções prejudiciais ao ambiente obstam a uma utilização de fontes de energia mais sustentáveis, como as energias renováveis. Deste modo, impedem também a absorção do excesso de capacidade de produção elétrica existente, atrasando a eliminação do défice tarifário. A medida anunciada na Lei do Orçamento de Estado de 2017 destinada a aumentar o imposto sobre o gasóleo e reduzir o imposto sobre a gasolina ajudará a diminuir as subvenções prejudiciais ao ambiente. Portugal está também a aplicar um quadro estratégico da política climática, bem como um programa nacional para as alterações climáticas para o período 2013-2020.

**A gestão dos resíduos impede uma utilização mais eficiente dos recursos.** O desempenho de Portugal em termos de gestão de resíduos está aquém do desejado. Em 2014, 49 % dos resíduos urbanos foram depositados em aterros (contra uma média da UE de 28 %). A produtividade dos recursos em Portugal é metade da média da UE. Não estão completamente desenvolvidas oportunidades de prevenção de resíduos e, em particular, de reciclagem, que contribuiriam para melhorar a eficiência na utilização dos recursos e, por conseguinte, a competitividade da economia portuguesa. A taxa de gestão de resíduos parece também não ser suficiente para dar os incentivos adequados à redução dos resíduos para aterros ou incineração. Ao ritmo atual (16 % de resíduos reciclados e 14 % de resíduos para compostagem), Portugal terá de fazer um esforço extraordinário para passar dos atuais 30 % para a meta de 50% de reciclagem de resíduos urbanos até 2020.

#### 4.5.4. OUTRAS INDÚSTRIAS DE REDE

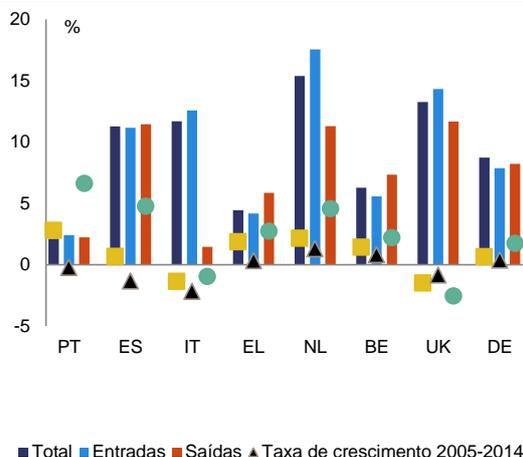
**Os indicadores de desempenho dos portos portugueses continuam a ser baixos quando comparados a nível internacional.** Os portos comerciais portugueses continuam a aumentar o seu volume de carga. Nos três primeiros trimestres de 2016, esse volume ascendia a 60 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 5% comparativamente ao mesmo período de 2015. A produtividade do trabalho aumentou em 2013 e 2014 e o valor acrescentado era mais elevado quando comparado com os custos médios com pessoal. Esta melhoria pode ser o resultado da revisão da legislação que estabelece o regime do

trabalho portuário, que a alinou pela lei geral. Contudo, os portos comerciais portugueses ainda não conseguiram aproveitar ao máximo a sua posição geográfica estratégica. Na UE, a sua quota de mercadorias movimentadas é relativamente baixa, mesmo por comparação com portos de países vizinhos. Graças ao aumento de 2014, a produtividade laboral nos portos é agora maior em Portugal comparativamente aos seus pares, embora continue atrás dos portos alemães e belgas. Em classificações internacionais, os portos portugueses são considerados como tendo procedimentos de importação e exportação particularmente morosos<sup>(40)</sup>. A qualidade das infraestruturas portuárias em Portugal é classificada como inferior à maioria dos seus congéneres europeus. A extinção da taxa portuária TUP Carga não contribuiu plenamente para reduzir as taxas de utilização dos portos, já que parte das economias parece ter sido absorvida pelos operadores portuários. No segundo semestre de 2016, assistiu-se ao reinício da renegociação de concessões portuárias. Esta medida poderá contribuir para melhorar a competitividade e o volume de carga se resultar na redução genuína dos custos para os utilizadores dos portos e não apenas para os operadores. Contratos de concessão que integrem os incentivos adequados à maximização dos volumes e à criação de capacidades de movimentação de uma vasta gama de tamanhos de carga poderão contribuir para incrementar a competitividade dos portos<sup>(41)</sup>. Está previsto um quadro geral de concessões portuárias, que deverá contribuir para uma melhor conceção dos contratos de concessão, mas ainda não está em vigor.

<sup>(40)</sup> Índice «comércio por via marítima» do relatório do Banco Mundial *Doing Business*.

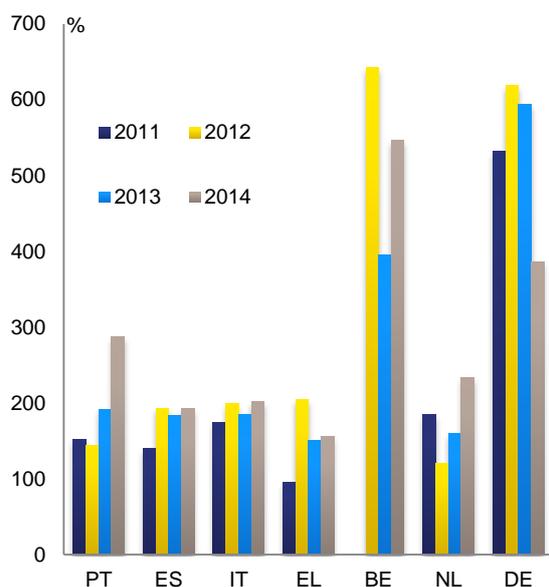
<sup>(41)</sup> Estudo sobre concorrência no setor portuário (julho de 2015), Autoridade da Concorrência portuguesa.

Gráfico 4.5.2: Quotas de alguns países no total do transporte marítimo de mercadorias da UE, 2014



Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 4.5.3: Produtividade do trabalho no setor portuário, ajustada pelos salários



Fonte: Comissão Europeia

**O investimento em infraestruturas ferroviárias não está a traduzir-se numa otimização do desempenho dos transportes ferroviários de mercadorias.** A densidade total da rede ferroviária em Portugal é baixa e tem vindo a diminuir, apresentando uma intensidade de tráfego ferroviário de mercadorias entre as mais baixas da Europa. A densidade das vias férreas eletrificadas é igualmente baixa, apesar da sobrecapacidade de

produção de eletricidade existente. O investimento ferroviário também tem sido inferior às tendências previstas para o país nos últimos anos (Comissão Europeia 2016e). A articulação entre transportes ferroviários e marítimos continua a apresentar algumas ineficiências, na medida em que o acesso ferroviário aos portos é restringido pelo facto de nem sempre as infraestruturas portuárias existentes permitirem receber comboios de mercadorias de maior dimensão. Estas conclusões indicam que a melhoria das redes pode trazer vantagens, em especial se os investimentos forem bem direcionados e tirarem partido das interligações existentes com a já densa rede rodoviária. O plano de investimento do Governo para a rede ferroviária pode constituir um passo positivo nessa direção.

**Portugal conseguiu melhorias consideráveis nas infraestruturas de água, mas regista atrasos no que respeita à eficiência da gestão de ativos e à sustentabilidade económica e financeira.** Alguns municípios acumularam elevados défices tarifários e dívidas em resultado de operações insustentáveis do ponto de vista económico e financeiro. Verificam-se igualmente desigualdades visíveis entre os preços dos serviços nas regiões costeiras e do interior, o que dificulta a coesão social e territorial. Apesar de as autoridades continuarem empenhadas na prossecução de reformas no setor da água e saneamento, estas estão, de momento, adiadas. A segunda fase da reforma do setor da água contribuiria para deslocar a tónica das infraestruturas de construção para uma gestão eficiente dos ativos. O objetivo é reunir os serviços de gestão municipal de água e saneamento e promover a integração de atividades por grosso e a retalho, o que contribuiria para garantir a viabilidade financeira do sistema, designadamente a liquidação dos pagamentos em atraso. A reforma permitiria a harmonização tarifária a nível nacional, acompanhada de economias de escala e de gama decorrentes de mais sinergias na cadeia de valor. Contrariamente às intenções anteriormente enunciadas, porém, a Lei do Orçamento não inclui qualquer compromisso no sentido de cumprir os prazos da reforma em 2017.

## 4.6. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### Eficácia da administração pública\*

**Pese embora os progressos registados na redução dos encargos administrativos para as empresas, existem no país obstáculos à flexibilização dos procedimentos.** Ao abrigo do programa de ajustamento económico, foram introduzidas várias medidas que visam melhorar o ambiente empresarial e dinamizar o crescimento, graças à diminuição dos custos para as empresas e ao aumento do retorno dos respetivos investimentos. Apesar de algumas melhorias, verificaram-se atrasos na simplificação dos procedimentos administrativos à escala local e central, com pouca coordenação entre os vários níveis da administração pública. A nível central, para um único procedimento, é necessário solicitar autorizações junto de vários ministérios. A nível local, as reformas parecem ter sido implementadas de formas distintas, o que se traduziu em diferentes normas de qualidade para os serviços municipais. Além disso, não foram envidados esforços suficientes para analisar o impacto do programa de reformas até ao momento, de modo que é impossível avaliar em que medida corresponde aos objetivos originais e adotar medidas corretoras, se estas se afigurem necessárias.

### Quadro regulamentar\*

**A execução do novo programa de simplificação administrativa parece estar aquém das ambições anunciadas.** As autoridades portuguesas aprovaram um novo programa de simplificação intitulado SIMPLEX+, que comporta um ambicioso pacote de medidas favoráveis aos cidadãos e às empresas. No que respeita às empresas, o programa introduz uma abordagem transversal que inclui disposições destinadas a simplificar o inventário, facilitar a informação empresarial, reduzir a burocracia para os exportadores e simplificar os procedimentos de declaração fiscal. As autorizações de instalações de gás e eletricidade em edifícios estão a ser substituídas por declarações responsáveis emitidas por empresas e profissionais qualificados. Apesar de estas medidas se afigurarem prometedoras, a execução do pacote SIMPLEX+ parece estar aquém do ambicionado. A maioria das medidas relevantes para as empresas só será aplicada a partir de 2017 e as reformas específicas do setor não estão incluídas. A metodologia usada para quantificar os custos associados aos procedimentos

administrativos ainda não foi publicada, mas está em curso de elaboração um estudo, por uma universidade pública portuguesa, para avaliar o impacto das medidas do SIMPLEX que visam reduzir os encargos administrativos e melhorar os níveis de cumprimento, as economias geradas (em termos de tempo e dinheiro), etc. Até ao momento, não foi realizada uma avaliação de impacto *ex ante* para selecionar as medidas adotadas com base em critérios como a prioridade e os benefícios. Do mesmo modo, não está instituído um sistema rigoroso de avaliação *ex post* para determinar se as medidas contribuem efetivamente para dinamizar a competitividade e o crescimento. Não obstante, está a ser aplicado um processo de monitorização que tem por objetivo garantir uma melhor interação entre as entidades públicas, por um lado, e as empresas e os cidadãos, por outro, e uma avaliação mais eficaz da perceção que os agentes privados têm das mudanças. Ao mesmo tempo, visa medir o impacto do SIMPLEX na vida das pessoas e na atividade empresarial.

### Transparência e contratação pública\*

**Portugal está a avançar no sentido de aumentar a transparência e combater a corrupção na administração pública, mas os esforços não se integram numa estratégia global.** Em março de 2016, foi criada uma comissão parlamentar *ad hoc* com o intuito de melhorar a transparência em cargos públicos e analisar possíveis revisões da legislação vigente. Embora os resultados desta iniciativa não estejam ainda disponíveis, parece razoável esperar que apontem no sentido da necessidade de algumas melhorias legislativas (por exemplo, em matéria de proteção dos denunciantes, declarações de património, conflito de interesses e «portas giratórias»). Até ao momento, os principais desafios que se colocam à eficácia do quadro em matéria de integridade são a aplicação das disposições existentes e a criação de uma capacidade adequada de controlo e imposição de sanções. No que respeita à instauração de processos judiciais foram registados avanços. O combate à corrupção parece ser agora uma prioridade real para os serviços do Ministério Público e foram instituídos procedimentos mais eficientes de gestão de casos e recursos <sup>(42)</sup>. No

<sup>(42)</sup> Entre os exemplos de medidas incluídas no Plano de Combate à Corrupção do Ministério Público de 2015, contam-se: a atribuição de um único juiz experiente para

entanto, não está comprovado que se traduzam em melhorias nas taxas finais de condenação para casos de corrupção de grande visibilidade e na aplicação de penas que se revelem mais dissuasoras <sup>(43)</sup>. No que respeita à prevenção da corrupção, os planos estabelecidos em cada instituição pública têm sido, de um modo geral, centrados na forma. Não se adaptam completamente a cada organização, nem são complementados por controlos adequados.

**A transparência e a fiabilidade dos dados relativos à contratação pública tem vindo a melhorar, mas o número de adjudicações por ajuste direto continua a ser elevado.** As autoridades estão a envidar esforços no sentido de melhorar a qualidade e a fiabilidade dos dados da plataforma em linha dedicada à contratação pública (BASE). O instituto responsável pelo controlo dos contratos públicos (IMPIC) desempenha agora um papel mais importante, recorrendo a um sistema mais regular e automatizado para a correção dos dados na BASE. Estão a ser introduzidos mecanismos de advertência para reduzir erros na entrada e erros de arquivo, que, no entanto, continuam a ser significativos. De acordo com o relatório de 2015 sobre os contratos públicos em Portugal, publicado em novembro de 2016 pelo IMPIC, a contratação pública eletrónica está bem desenvolvida no país. No entanto, as plataformas de contratação pública eletrónica ainda não são verdadeiramente interoperáveis e os custos de utilização dessas plataformas parecem ser elevados para as pequenas

empresas, de acordo com a administração de sistemas informáticos do Governo (CEGER) que recebeu várias queixas nesse sentido. As autoridades propuseram medidas destinadas a colmatar estas lacunas no quadro do programa SIMPLEX+. Segundo o relatório do IMPIC de 2015, que utiliza dados da BASE <sup>(44)</sup>, as autoridades adjudicantes em Portugal recorrem, frequentemente, à adjudicação por ajuste direto. Este é o caso tanto para os contratos relativos a bens e serviços (90,3%) como para os contratos de obras públicas (87,0%). Portugal ainda está na fase de aplicação das Diretivas da UE de 2014 em matéria de contratação pública. O projeto de legislação relevante inclui um conjunto de disposições destinadas a aumentar o número obrigatório de proponentes e restringir o recurso à adjudicação por ajuste direto. O projeto de legislação prevê planos bienais de concursos públicos que, a serem efetivamente instituídos, constituiriam também um instrumento fundamental para limitar o recurso às adjudicações por ajuste direto a circunstâncias excecionais.

**Os controlos *ex ante* e *ex post* do processo de contratação pública continuam a ser limitados.**

As autoridades de auditoria portuguesas consideram que existem deficiências nas capacidades de acompanhamento e controlo e na fase de execução dos contratos. Este facto aplica-se, em especial às parcerias público-privadas, onde as autoridades adjudicantes carecem da experiência necessária para estruturar, negociar e supervisionar contratos complexos. A UTAP, a unidade técnica que assume o acompanhamento dos processos de parcerias público-privadas (PPP) sob tutela do Ministério das Finanças, apenas abrange as PPP geridas pelo Governo central. Não se conhecem planos para alargar as suas competências de modo a abranger concessões e parcerias público-privadas regionais e locais. Desde abril de 2016, as autoridades locais são obrigadas a comunicar todas as parcerias público-privadas e todos os contratos de concessão a um registo central criado para recensar estes contratos de forma mais satisfatória. Este exercício está ainda em curso. O órgão central de compras públicas (eSPap) celebrou acordos-quadro com diversos fornecedores, a fim de aumentar a transparência e a concorrência nas compras

---

casos complexos, a criação de unidades de investigação conjuntas sob a coordenação do Ministério Público, a utilização de meios de recolha e partilha de informações seguras entre os agentes responsáveis pela aplicação da lei, a garantia de continuidade dos recursos entre as diferentes fases do processo judicial e recrutamento especializado de assistência técnica para os casos de crimes económicos e financeiros complexos.

<sup>(43)</sup> O número de condenações em casos relacionados com corrupção foi relativamente estável no período 2011-2014, embora se tenha verificado uma queda do número de absolvições no mesmo período (de 63% em 2011 para 30% em 2014). O rácio de penas suspensas para crimes de corrupção continua a ser elevado, com 73 % de condenações a resultarem em penas suspensas em 2011, 61 % em 2012, 74 % em 2013 e 73 % em 2014. Dados disponíveis em: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=21215&no=2>, dados de 2014 que aguardam publicação.

<sup>(44)</sup> O conjunto de dados da BASE não inclui a totalidade dos contratos públicos adjudicados.

públicas das autoridades adjudicantes que integram esses mesmos acordos. Não obstante, numa perspetiva mais vasta, a Portugal continua a faltar uma política global em matéria de contratação pública que abranja todos os níveis da administração pública. Para colmatar esta lacuna em matéria de políticas, reforçar a abertura e evitar a colusão nos concursos públicos, a Autoridade da Concorrência portuguesa, em cooperação com a eSPap, está a envidar esforços para divulgar boas práticas e sensibilizar os organismos públicos para esta matéria. Contudo, exerce esta atividade no âmbito da sua capacidade de defesa das regras da concorrência, não tendo um carácter vinculativo.

#### Sistema judicial\*

**O desempenho do sistema de justiça português é ainda inferior à média da UE.** Em Portugal, os indicadores de eficiência dos litígios em matéria civil, comercial e fiscal continuam a ser fracos, repercutindo-se negativamente na dinâmica empresarial e na atração de investimento estrangeiro direto. A eficiência dos tribunais administrativos e fiscais continua a ser um desafio em termos da taxa de resolução e da excessiva morosidade dos procedimentos <sup>(45)</sup>. Persistem também fragilidades na aplicação da lei, com a execução de processos e a capacidade de resolver os atrasos nos processos judiciais ainda abaixo dos níveis da UE <sup>(46)</sup>. Durante o programa de ajustamento económico, as autoridades portuguesas procederam à reforma dos quadros de insolvência e reestruturação de empresas, privilegiando a recuperação das empresas em alternativa à sua liquidação mediante a introdução de quadros de insolvência extrajudicial (PER e SIREVE). De acordo com as estatísticas nacionais do Ministério da Justiça para o segundo trimestre de 2016, a duração média de um PER (processo especial de revitalização) é de 4 meses e 19 dias. Esta duração parece estar de acordo com o valor de referência previsto na lei (um total de 35 dias processuais e dois ou três meses de negociações entre o devedor e os credores). As soluções no

quadro do SIREVE levantaram algumas dúvidas quanto à sua eficácia. A duração de um processo judicial de insolvência prolonga-se por 40 meses. Para colmatar as lacunas em termos de aplicação, o Ministério da Justiça publicou uma avaliação inicial dos instrumentos de insolvência PER e SIREVE, em maio de 2016. Esta avaliação incluiu igualmente um conjunto de recomendações destinadas a dar resposta às lacunas e ineficiências detetadas. A disponibilidade de estatísticas judiciais continua a ser limitada e ainda não abrange os tribunais administrativos e fiscais. O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais continua a não produzir quaisquer dados estatísticos, impedindo, assim, uma análise aprofundada da carga de trabalho.

<sup>(45)</sup> De acordo com os dados mais recentes do Ministério da Justiça, em 2015, os tribunais de primeira instância receberam 34 850 novos processos e, entre eles, apenas 27 810 foram concluídos. Além disso, o número de processos pendentes ascendia a 75 372 no final de 2015.

<sup>(46)</sup> A duração dos processos civis e comerciais continua a ser longa (em média 17 meses), assim como a duração média das ações executivas, que continua a ser de 44 meses.

**Caixa 4.6.1: Destaques****Educação socialmente inclusiva: combater o insucesso escolar em Portugal**

Nos últimos anos, Portugal lançou várias iniciativas bem sucedidas para fazer face às desigualdades na educação, reduzir o insucesso escolar e elevar o nível médio de competências básicas da população.

Um **primeiro passo** materializou-se com o Plano de Melhoria, a terceira fase do programa TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária), lançado em 1996, inspirado nas ZEP (*Zones d'Education Prioritaire*) francesas. As escolas com elevadas percentagens de alunos em risco de insucesso, situadas em zonas desfavorecidas e com famílias que vivem em situação de pobreza, têm direito a um Plano de Melhoria que prevê financiamento e apoio adicionais. Estas escolas podem também proceder à contratação dos próprios docentes. Beneficiam ainda de créditos letivos especiais, que lhes permitem organizar atividades adicionais de aprendizagem e programas de ensino mais individualizados, para além de atividades de aconselhamento e apoio social. O Programa Mais Sucesso Escolar coloca a tónica em estratégias de ensino alternativas e inovadoras. Lançado em 2009, o programa prevê apoio institucional a projetos desenvolvidos ao nível regional ou local e comporta duas vertentes: «Turma Mais» e «Fénix». Estes projetos, que provaram a sua eficácia, não foram iniciados pelas autoridades educativas, tendo antes sido concebidos nas escolas, com o apoio de especialistas na área do ensino.

O **segundo passo** consistiu em reforçar a capacidade das escolas para desenhar políticas em função das necessidades locais, outrora desconsideradas por um sistema de ensino altamente centralizado. Em Portugal, a autonomia das escolas para conceber e implementar medidas conducentes a uma aprendizagem de elevada qualidade já está consubstanciada na Lei. A introdução dos contratos de autonomia para as escolas entre 2012 e 2015 abriu novas oportunidades nesta área.

O novo Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, lançado em março de 2016, constituiu o **terceiro passo** destinado a reforçar a autonomia das escolas e a expandi-la para abranger os programas pedagógicos, com especial ênfase em aspetos relacionados com o ensino e a aprendizagem. O plano nacional abrange planos locais concebidos e implementados pelas escolas com o apoio e sob a supervisão de comissões nacionais de peritos. A prioridade é dada à prevenção, com 37 % das medidas a incidirem no primeiro ciclo do ensino básico (do primeiro ao quarto ano de escolaridade); destas, 35 % estão concentradas no primeiro ano do ensino primário. A *Fase 1* da implementação (abril de 2016) envolveu a formação de 160 formadores locais a trabalhar nas escolas. Na *Fase 2*, os formadores locais apoiaram 2 811 diretores de turma e professores no desenvolvimento de planos locais para combater o insucesso escolar, em cooperação com as autoridades municipais. Atualmente, 99 % das escolas do ensino básico e secundário em Portugal estão dotadas de um plano estratégico para promover o sucesso escolar, o qual comporta 2 936 medidas definidas pelas escolas e validadas pela comissão de peritos. Na *Fase 3*, que teve início em setembro de 2016, os planos locais serão implementados com o apoio, a tempo inteiro, de 1 294 professores e uma participação à escala nacional de 35 000 professores.

## ANEXO A

### Quadro recapitulativo

Compromissos

Síntese da avaliação <sup>(47)</sup>

Recomendações específicas por país 2016 (REP)	
<p><b>REP1:</b></p> <p>Garantir uma correção sustentável do défice excessivo, de acordo com as decisões ou recomendações relevantes no âmbito do procedimento por défices excessivos, adotando para tal as medidas estruturais necessárias e fazendo uso de todos os ganhos extraordinários para reduzir o défice e a dívida. Seguidamente, atingir um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6 % do PIB. Proceder, até fevereiro de 2017, a um profundo reexame da despesa e reforçar o controlo das despesas, a eficácia em termos de custos e a orçamentação adequada a todos os níveis da administração pública. Garantir a sustentabilidade de longo prazo do setor da saúde, sem comprometer o acesso aos cuidados de saúde primários. Tornar o sistema de pensões menos dependente de transferências orçamentais. Até ao final de 2016, reorientar os planos de reestruturação em curso das empresas públicas.</p> <p>Garantir uma correção sustentável do défice excessivo, de acordo com as</p>	<p>Portugal registou <b>progressos limitados</b> em relação à REP1 (esta apreciação não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento).</p> <p>• A avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento será incluída na primavera,</p>

<sup>(47)</sup> As seguintes categorias são utilizadas para avaliar os progressos realizados na aplicação das REP de 2016:

Não houve progressos: o Estado-Membro não anunciou nem adotou, de forma credível, quaisquer medidas em resposta à REP. Apresentam-se, de seguida, algumas situações típicas e não exaustivas suscetíveis de figurar nesta rubrica, a ser interpretadas caso a caso em função das condições específicas do país:

- não foram anunciadas quaisquer medidas jurídicas, administrativas ou orçamentais no Programa Nacional de Reformas ou noutra comunicação oficial ao parlamento nacional/a comissões parlamentares pertinentes, à Comissão Europeia ou ao público (por exemplo, num comunicado de imprensa ou em informações publicadas no sítio Web do Governo);
- não foram apresentados quaisquer atos não legislativos pelo Governo ou o órgão legislativo;
- o Estado-Membro tomou as primeiras medidas para dar resposta às questões colocadas na REP, tendo encomendado um estudo ou criado um grupo de estudo para analisar possíveis medidas que terão de ser tomadas (a menos que a REP exija explicitamente orientações ou ações exploratórias), embora não tenha(m) sido claramente especificada(s) uma medida (ou medidas) em resposta à REP.

Progressos limitados: O Estado-Membro:

- anunciou certas medidas, mas estas só de forma limitada dão resposta à REP;

e/ou

- apresentou atos legislativos nos órgãos executivo e legislativo, mas estes não foram ainda adotados e é necessário desenvolver um substancial trabalho de caráter não legislativo antes de aplicar a REP;
- apresentou atos não legislativos, mas sem qualquer seguimento em termos da execução necessária para dar resposta à REP.

Alguns progressos: O Estado-Membro adotou medidas que, em parte, dão resposta à REP

e/ou

O Estado-Membro adotou medidas que dão resposta à REP, mas é ainda necessário desenvolver um trabalho significativo para a cumprir plenamente, já que apenas algumas das medidas foram implementadas. Por exemplo: adotadas pelo Parlamento nacional; por decisão ministerial; mas sem decisões de execução.

Progressos substanciais: O Estado-Membro adotou medidas que contribuem de forma substancial para dar resposta às questões colocadas na REP e a maioria já foi implementada.

Aplicação total: O Estado-Membro tomou todas as medidas necessárias para dar resposta adequada à REP.

decisões ou recomendações relevantes no âmbito do procedimento por défices excessivos, adotando para tal as medidas estruturais necessárias e fazendo uso de todos os ganhos extraordinários para reduzir o défice e a dívida.

Proceder, até fevereiro de 2017, a um profundo reexame da despesa e reforçar o controlo das despesas, a eficácia em termos de custos e a orçamentação adequada a todos os níveis da administração pública

Garantir a sustentabilidade de longo prazo do setor da saúde, sem comprometer o acesso aos cuidados de saúde primários.

Tornar o sistema de pensões menos dependente de transferências orçamentais.

quando estiverem disponíveis os dados finais relativos a 2016.

- **Alguns progressos na realização de um profundo reexame da despesa.** As autoridades deram início a um exercício de revisão das despesas, principalmente com base em medidas de eficiência que envolvem os ministérios da saúde e da educação; as empresas estatais e a contratação pública (centralizada) e a gestão imobiliária. Este reexame das despesas ainda está muito longe de configurar uma abordagem global, dado que o seu âmbito de aplicação abrange apenas o Governo central e centra-se na obtenção de ganhos de eficiência decorrentes da racionalização dos serviços.
- **Foram também feitos alguns progressos para garantir a sustentabilidade a longo prazo do setor dos cuidados de saúde.** Atendendo a que se espera que Portugal venha a ter o maior aumento nas despesas de saúde na UE até 2060, devem ser prosseguidos mais esforços de compressão dos custos, nomeadamente através da integração dos cuidados primários, dos serviços hospitalares e dos cuidados continuados. No entanto, a prevenção da saúde e o acesso aos cuidados de saúde primários foram melhorados, o que contribuirá definitivamente para Portugal cumprir os desafios de longo prazo que se colocam no setor dos cuidados de saúde. Não obstante, o acumular dos pagamentos em atraso coloca pressões acrescidas à sustentabilidade orçamental do sistema a curto prazo.
- **Progressos limitados na redução da dependência do sistema de pensões das transferências orçamentais.** O projeto de orçamento para 2017 prevê a afetação das receitas de um novo imposto progressivo sobre bens imobiliários (para além do IMI) ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (no valor de 160 milhões de EUR em 2017, de acordo com o projeto de plano orçamental para 2017). Embora esta afetação esteja a ser apresentada pelo Governo como uma alternativa à dependência excessiva em relação às transferências orçamentais clássicas, não resolve o lado das despesas da sustentabilidade do sistema de pensões.

<p>Até ao final de 2016, reorientar os planos de reestruturação em curso das empresas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Não houve progressos na reorientação dos planos de reestruturação das empresas públicas.</b> Em termos do desempenho operacional, as empresas públicas obtiveram bons resultados em 2016, como mostra o seu EBITDA positivo (resultados antes dos juros, impostos, depreciação e amortização). No entanto, o endividamento continua a ser muito elevado, o que resulta na persistência de rendimento líquido negativo. O Governo ainda não apresentou quaisquer medidas concretas no sentido de reestruturar significativamente as empresas públicas.</li> </ul>
<p><b>REP2:</b></p> <p>Em consulta com os parceiros sociais, assegurar a coerência do salário mínimo com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade nos diferentes setores.</p>	<p><b>Portugal registou progressos limitados em relação à REP2:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Progressos limitados no sentido de assegurar a coerência do salário mínimo com a promoção do emprego e da competitividade.</b> O aumento mais recente do salário mínimo em janeiro de 2017, de 530 EUR para 557 EUR, foi superior às previsões relativas à inflação e aos aumentos médios da produtividade. Ao mesmo tempo que aumentam a procura e reduzem a pobreza no trabalho, num contexto de baixa inflação e elevado desemprego, os aumentos continuados do salário mínimo acima da produtividade poderão criar pressões ascendentes sobre a estrutura salarial geral, com o risco de afetar as perspetivas de emprego e competitividade. O Governo criou uma estrutura para monitorizar o impacto da evolução do salário mínimo, através de relatórios trimestrais que são publicados e debatidos com os parceiros sociais.</li> </ul>
<p><b>REP3:</b></p> <p>Garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração e melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais. Reforçar os incentivos para que as empresas contratem pessoal em regime de contratos permanentes.</p> <p>Garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração e melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais.</p>	<p><b>Portugal registou alguns progressos em resposta à REP3:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Progressos limitados no sentido de garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração e melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais.</b> A taxa de desemprego de longa duração continua a ser uma das mais elevadas na UE, pese embora as medidas ativas do mercado de trabalho que visam especificamente os desempregados de longa duração desenvolvidas nos</li> </ul>

<p>Reforçar os incentivos para que as empresas contratem pessoal em regime de contratos permanentes.</p>	<p>últimos anos. Para fazer face a este problema, o Governo procedeu a uma avaliação das políticas ativas do mercado de trabalho. Contudo, não foram desde então adotadas medidas específicas orientadas para a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho. A intenção do serviço público de emprego de usar cada vez mais plataformas em linha em vez de um atendimento presencial deverá permitir que o seu pessoal se concentre na prestação de serviços mais personalizados aos desempregados de longa duração. Integrando o processo de simplificação administrativa em curso, estão a ser desenvolvidos «balcões únicos» para os desempregados de longa duração, embora esta iniciativa ainda não tenha chegado à fase de execução.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Alguns progressos no reforço dos incentivos às empresas para a contratação de pessoal com contratos permanentes.</b> O Governo procedeu a uma remodelação do seu programa de apoio ao emprego no sentido de promover a contratação ao abrigo de contratos permanentes, ao mesmo tempo que limita o apoio financeiro aos contratos temporários a casos específicos como os desempregados de muito longa duração. No entanto, o impacto esperado da nova medida na redução da segmentação do mercado é limitado, dado o reduzido número de pessoas abrangidas.</li> </ul>
<p><b>REP4:</b></p> <p>Tomar medidas, até outubro de 2016, para facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito e fazer frente aos níveis elevados de crédito em risco. Tornar o regime de fiscalidade das empresas menos propício ao recurso ao endividamento e melhorar o acesso ao financiamento através do mercado de capitais para as <i>start-ups</i> e as pequenas e médias empresas.</p> <p>Tomar medidas, até outubro de 2016, para facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito e fazer frente aos níveis elevados de crédito em risco.</p>	<p><b>Portugal registou progressos limitados em relação à REP 4.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Progressos limitados no sentido de facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito e fazer frente aos níveis elevados de crédito em risco.</b></li> <li>• Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto de 2016, o Governo aprovou o programa <i>Capitalizar</i>. No âmbito da vertente</li> </ul>

<p>Tornar o regime de fiscalidade das empresas menos propício ao recurso ao endividamento e</p> <p>melhorar o acesso ao financiamento através do mercado de capitais para as <i>start-ups</i> e as pequenas e médias empresas.</p>	<p>«reestruturação empresarial» do programa, o Governo pretende melhorar os mecanismos existentes para reestruturar o balanço económico das empresas viáveis e a recuperação de créditos. O Governo está também a tomar medidas para rever o <b>regime de insolvência</b> através de: mecanismos para controlar o acesso ao PER (período de execução: primeiro trimestre de 2017); acesso dos administradores judiciais aos dados constantes do Citius, o sistema informático de apoio às atividades dos tribunais (completamente aplicada); o direito de os administradores judiciais acederem diretamente a várias bases de dados (execução prevista para o primeiro trimestre de 2017); criação de certificados eletrónicos (execução prevista para o primeiro trimestre de 2017); possibilidade de dispensa de realização de uma reunião de credores; adaptações do quadro jurídico às novas regras de registo de insolvências transfronteiriças e a interligação de registos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A legislação fiscal foi alterada a fim de eliminar os desincentivos ao <i>write-off</i>. O banco central está a empreender um trabalho de supervisão suplementar dos bancos, nomeadamente através da avaliação da sua capacidade de gestão do crédito em incumprimento. O banco central fornece também orientações aos bancos sobre como analisar diferentes tipos de empréstimos vencidos e a forma de os gerir. Está também a ser considerado um serviço financeiro externo dos empréstimos, embora não tenham sido avançados pormenores quanto ao facto de tal implicar ou não a criação de um mercado de ativos depreciados. De um modo geral, parece não existir uma estratégia global.</li> <li>• <b>Alguns progressos no sentido de tornar o regime de tributação das empresas menos propício ao recurso ao endividamento.</b> O projeto de plano orçamental para 2017 prevê o alargamento do âmbito de aplicação do regime de remuneração convencional do capital social. O regime aplica-se agora a todas as empresas (anteriormente apenas se aplicava a pequenas e médias empresas) e a acionistas (não apenas a particulares e investidores de capital de risco). Além disso, este benefício fiscal passou de 5 % ao longo de 4 anos para 7 % ao longo de 6 anos.</li> <li>• <b>Progressos limitados na melhoria do acesso ao financiamento através do mercado de capitais para as <i>start-ups</i> e as pequenas e médias empresas.</b> No âmbito do programa Capitalizar, o Governo apresentou medidas destinadas a atenuar as necessidades de financiamento das empresas. Foi disponibilizada uma</li> </ul>
--	---

	<p>nova linha de crédito com uma garantia mútua que permitirá um financiamento superior a mil milhões de EUR para as empresas. Em paralelo, o Governo criou o Programa Semente para financiar <i>start-ups</i> e pequenas empresas nas fases iniciais de crescimento (capital de semente), ajudando-as a angariar financiamento de capitais próprios através de medidas fiscais com benefícios para investidores individuais que invistam na compra de novas ações dessas empresas, por um período mínimo de dois anos. Estes programas deverão melhorar o financiamento das empresas em Portugal, desde que sejam rápida e totalmente implementados.</p>
<p><b>REP5:</b></p> <p>Reforçar a transparência e a eficiência da contratação pública no que se refere às parcerias público-privadas e às concessões. Até ao final de 2016, melhorar e acelerar os processos administrativos e de licenciamento, acelerar a resolução dos litígios fiscais e reduzir as barreiras regulamentares, em especial nos serviços às empresas. Incentivar a cooperação entre as universidades e o setor empresarial.</p> <p>Reforçar a transparência e a eficiência da contratação pública no que se refere às parcerias público-privadas e às concessões.</p> <p>Até ao final de 2016, melhorar e acelerar os processos administrativos e de</p>	<p><b>Portugal registou alguns progressos em resposta à REP5</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Alguns progressos no reforço da transparência na contratação pública.</b> A transparência e a fiabilidade dos dados relativos à contratação pública estão a melhorar. O instituto de controlo em matéria de contratos públicos (IMPIC) está a passar de uma abordagem de correção pontual dos dados da BASE para um sistema mais regular e automatizado. O acesso a dados relativos à contratação pública por parte das autoridades de controlo e judiciais não é automático em virtude do quadro jurídico em matéria de proteção de dados, que prejudica a eficácia das verificações e investigações. Pelo Decreto n.º 18/2016, o Governo estabeleceu procedimentos de monitorização e apresentação de relatórios trimestrais relativamente às parcerias público-privadas e concessões a nível local e regional. O recurso à adjudicação por ajuste direto continua a ser elevado e existem fragilidades nos procedimentos de concurso devido: i) à incapacidade de apresentar justificações satisfatórias para o recurso ao ajuste direto; ii) ao fracionamento dos contratos; iii) à falta de capacidade e profissionalização e iv) à insuficiência dos controlos.</li> <li>• <b>Progressos limitados na melhoria e na aceleração dos processos de licenciamento até finais de 2016.</b> A</li> </ul>

licenciamento,	<p>iniciativa SIMPLEX + inclui algumas medidas transversais de simplificação, ainda não implementadas, mas os progressos realizados para reforçar o ambiente empresarial estagnaram no que respeita à legislação setorial específica.</p>
acelerar a resolução dos litígios fiscais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Alguns progressos para acelerar a resolução dos litígios fiscais até finais de 2016.</b> A Autoridade Tributária elaborou um plano plurianual que visa combater a fraude, melhorar a cobrança fiscal e simplificar os procedimentos fiscais. O projeto de plano orçamental de 2017 introduziu disposições para as autoridades fiscais: reduzirem o tempo de resposta para emitir decisões vinculativas (Autoridade Tributária) a um máximo de 75 dias em todos os pedidos urgentes, reduzirem significativamente o prazo para pedidos urgentes; e avaliar a possibilidade de reduzir os custos de decisões vinculativas urgentes. Apesar destes esforços, a taxa de resolução dos processos dos tribunais fiscais continua a ser reduzida.</li> </ul>
e reduzir as barreiras regulamentares, em especial nos serviços às empresas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Progressos limitados na redução das barreiras regulamentares, em especial nos serviços às empresas, até finais de 2016</b> Os anteriores esforços de reforma que visavam os serviços às empresas mais restritivos, incluindo as profissões regulamentadas, foram suspensos e, em alguns casos, invertidos. Deverão manter-se em vigor restrições à criação de grupos empresariais na área dos serviços profissionais e uma regulamentação restritiva das profissões jurídicas (restrições de forma jurídica, detenção do capital social, gestão, multidisciplinariedade, publicidade).</li> </ul>
Incentivar a cooperação entre as universidades e o setor empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Alguns progressos no incentivo à cooperação entre as universidades e o setor empresarial.</b> Entre as novas iniciativas anunciadas contam-se a criação de laboratórios colaborativos, centros tecnológicos para atividades de engenharia e novos contratos de inovação. O Governo está atualmente a preparar uma revisão do sistema de ensino superior. O novo programa de modernização e renovação dos institutos politécnicos incide sobre a adequação das atividades de I&amp;D e dos programas duais de EFP (CTeSPs) às necessidades regionais. A Agência de Inovação (ANI) está a trabalhar para reforçar o conhecimento e a inovação colaborativa e identificou agentes potenciais suscetíveis de participar no ecossistema de inovação (incluindo empresas e institutos de investigação). Está também a incentivar o reforço da colaboração como prioridade das ações futuras. No entanto, não existe qualquer estratégia global para promover a cooperação</li> </ul>

	entre as universidades e as empresas, que depende ainda essencialmente de iniciativas isoladas de universidades ou empresas específicas.
<b>Estratégia Europa 2020 (metas nacionais e progressos)</b>	
Meta para a taxa de emprego (grupo etário 20-64): 75 %	69,1 % (2015). Aumentou em relação a 2014 (67,6 %), mas continua bastante aquém da meta nacional para 2020.
Meta de I&D: 3 %	A intensidade de I&D tem vindo a diminuir desde 2009. A situação é particularmente preocupante no caso das despesas de I&D das empresas, que diminuíram de forma significativa entre 2009 e 2015.  1,28 % (2015)
Meta em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE):  — meta nacional em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE):  1 % em 2020 em comparação com 2005 (nos setores não abrangidos pelo RCLE)	As emissões nos setores não abrangidos pelo RCLE em Portugal registaram uma diminuição de 24 % entre 2005 e 2015. O país alcançou a sua meta para 2015 (2 % de redução das emissões) por uma diferença de 22 pontos percentuais. De acordo com as últimas projeções nacionais com base nas medidas em vigor, as emissões nos setores não abrangidos pelo RCLE diminuirão 25 % entre 2005 e 2020.  As principais medidas aplicadas são as do quadro para a política em matéria de alterações climáticas (QEPiC — Quadro estratégico da política climática) e do Programa nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2020). Portugal está a implementar a reforma da fiscalidade verde de 2015, que introduziu medidas fiscais relativas aos transportes até 2020, incluindo o imposto sobre as emissões de carbono, impostos mais elevados para os veículos com elevados fatores de emissão de CO <sub>2</sub> e incentivos fiscais (Lei 82-D, 2014).
Meta em matéria de energias renováveis para 2020:  31 %	Com uma quota de 27,8 % de energias renováveis em 2015, Portugal superou a sua meta intercalar para 2015/2016 de 25,2 %, tal como estabelecido na Diretiva Energias Renováveis <sup>(48)</sup> .
Meta em matéria de eficiência energética.  Portugal estabeleceu uma meta nacional indicativa para a eficiência energética que preconiza uma redução de 25 % do	Portugal aumentou em 4,9 % o seu consumo de energia primária, passando de 20,65 Mtep em 2014 para 21,66 Mtep em 2015. O consumo de energia final aumentou 2 %, passando de 15,77 Mtep em 2014 para 16,04 Mtep em 2015.

<sup>(48)</sup> As quotas de energias renováveis para 2015 são aproximativas e não dados oficiais, refletindo os dados disponíveis (4.10.2016). Ver *Öko-Institut Report: Study on Technical Assistance in Realisation of the 2016 Report on Renewable Energy*, <http://ec.europa.eu/energy/en/studies>

consumo de energia final em 2020, o que implica atingir nesse ano um nível de 22,5 Mtoe de consumo de energia primária e de 17,4 Mtep de energia final.	Apesar de Portugal ter já atingido níveis de consumo de energia primária e final que são inferiores às metas nacionais indicativas para 2020 (22,5 Mtep de consumo de energia primária e 17,4 Mtep de consumo de energia final Mtep) será necessário fazer um esforço para manter esses níveis até 2020.
Meta em matéria de abandono escolar precoce: 10 %	Portugal é um dos três países que realizaram mais progressos na redução do abandono escolar precoce desde 2012 (Monitor da Educação e da Formação 2016). A contínua tendência decrescente positiva e o possível impacto da aplicação do plano nacional para promover o sucesso escolar fazem crer na consecução da meta.  13,7 % (2015)
Meta em matéria de ensino superior: 40 %	O nível de conclusão do ensino superior tem vindo a estagnar nos últimos anos. A modernização dos institutos politécnicos parece ter dado um novo impulso à inscrição no ensino superior, mas o abrandamento da anterior tendência ascendente mantém a meta para 2020 relativamente fora do alcance.  34,9 % (Q2 2016)
Meta em matéria de risco de pobreza ou exclusão social: esta meta visa uma redução de 200 000 pessoas em risco ou em situação de pobreza e exclusão social até 2020.	O número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social aumentou 72 000 entre 2010 e 2015. Não obstante uma diminuição entre 2013 e 2015, a meta nacional continua muito longe de ser alcançada.

## ANEXO B

### Painel de avaliação do PDM

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

			Limiares	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Desequilíbrios externos e competitividade	Saldo da balança corrente (% do PIB)	média de 3 anos	-4%/6%	-10,9	-8,9	-6,0	-2,1	-0,1	0,7
	Posição de investimento internacional líquida (% do PIB)		-35 %	-104,3	-100,7	-116,5	-116,3	-114,9	-109,3
	Taxa de câmbio efetiva real - 42 parceiros comerciais, deflator do IHPC	variação % em 3 anos	±5% & ±11%	-3,1	-3,0	-4,0	-0,6	-1,8	-2,8
	Quota dos mercados de exportação - % exportações mundiais	variação % em 5 anos	-6 %	-6,6	-8,2	-16,0	-6,8	-5,5	2,8
	Índice de custo unitário nominal do trabalho (2010=100)	variação % em 3 anos	9% & 12%	4,2	-0,6	-6,3	-3,4	-2,7	0,0e
Desequilíbrios internos	Preços da habitação deflacionados (variação homologa)		6 %	-1,0	-6,5	-8,7	-2,7	3,9	2,3
	Fluxos de crédito para setor privado, consolidados, % do PIB		14 %	5,3	-0,9	-3,7	-1,9	-5,9	-2,3
	Dívida do setor privado, consolidada, % do PIB		133 %	201,5	204,1	211,7	204,4	192,4	181,5
	Dívida das administrações públicas em % do PIB		60 %	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	129,0
	Taxa de desemprego	média de 3 anos	10 %	10,5	11,9	13,6	15,0	15,4	14,4
Total do passivo do setor financeiro (variação homóloga)		16,5 %	11,5	-4,5	-1,8	-5,3	-7,3	-1,6	
Novos indicadores de emprego	Taxa de atividade - % da população total 15-64 anos (variação em 3 anos em p.p.)		-0,2 %	-0,2	-0,3b	0,0	-0,7	-0,4	0,0
	Desemprego de longa duração - % da população ativa 15-74 anos (variação em 3 anos em p.p.)		0,5 %	1,9	2,6	3,5	3,6	2,2	-0,5
	Desemprego juvenil - % da população ativa 15-24 anos (variação em 3 anos em p.p.)		2 %	6,8	8,6	12,7	9,9	4,5	-6,0

(1) Os valores assinalados a cinzento são aqueles que não respeitam os limiares estabelecidos no Relatório sobre o Mecanismo de Alerta da Comissão Europeia. No que respeita à TCER e aos CUT, o primeiro limiar diz respeito aos Estados-Membros da área do euro. (1) Os números em itálico não são publicados pelo Eurostat por terem sido apurados de acordo com as normas antigas (SEC95/BPM5) ou por se tratar de previsões.

Anotações: campo não preenchido: não disponível, c: confidencial b: quebra na série; e: estimativa; f: previsões (DG ECFIN); k: retrospectivas (DG ECFIN); j: nota; o: dados obsoletos; p: dados provisórios; u: dados não fiáveis

**Fonte:** Comissão Europeia, Eurostat e DG ECFIN (para os indicadores da taxa de câmbio real efetiva)

## ANEXO C

### Quadros-Tipo

Quadro C.1: Indicadores do mercado financeiro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ativos totais do setor bancário (% do PIB)	325,4	330,8	302,5	271,0	251,0	234,8
Parte dos ativos dos 5 maiores bancos (% dos ativos totais)	70,8	69,9	70,3	69,2	69,6	-
Ativos bancários detidos por capital estrangeiro (% dos ativos totais)	21,4	20,6	19,4	20,3	22,4	-
Indicadores de solidez financeira: <sup>1)</sup>						
- crédito vencido (% do crédito total)	5,3	7,0	7,8	12,7	14,4	14,6
- rácio de adequação do capital (%)	9,8	12,6	13,7	12,3	13,3	13,1
- rentabilidade do capital próprio (%) <sup>2)</sup>	-4,2	-3,3	-9,3	-17,2	0,9	-0,6
Empréstimos bancários ao setor privado (variação homóloga em %)	-3,3	-6,0	-5,0	-5,2	-2,6	-2,5
Empréstimos para compra de habitação (variação homóloga em %)	-0,5	-2,8	-3,5	-3,8	-3,8	-3,7
Rácio empréstimos/depósitos	116,1	119,5	111,4	105,0	99,3	94,6
Liquidez do Banco Central em % dos passivos	9,7	11,7	11,6	8,1	7,1	6,2
Dívida privada (% do PIB)	204,1	211,7	204,4	192,4	181,5	-
Dívida externa bruta (% do PIB) <sup>1)</sup> - pública	58,4	82,0	86,1	98,7	92,0	83,7
- privada	40,9	42,5	44,2	46,2	45,4	47,5
<i>Spread</i> das taxas de juro a longo prazo/Bund (pontos de base)*	763,3	905,3	472,4	259,1	192,8	304,5
<i>Spread</i> dos <i>swaps</i> de risco de incumprimento para os títulos da dívida soberana	773,9	818,7	355,9	173,0	137,4	216,7

1) Dados mais recentes, segundo trimestre de 2016.

2) Dados trimestrais não anualizados

\* Medido em pontos de base.

Fonte:

Comissão Europeia (taxas de juro a longo prazo); Banco Mundial (dívida externa bruta); Eurostat (dívida privada); BCE (todos os outros indicadores).

Quadro C.2: Labour market and social indicators

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>4</sup>
Taxa de emprego (% da população 20-64 anos)	68,8	66,3	65,4	67,6	69,1	70,4
Crescimento do emprego (% variação relativamente ao ano anterior)	-1,9	-4,1	-2,9	1,4	1,4	1,4
Taxa de emprego das mulheres (% da população feminina 20-64 anos)	64,6	63,0	62,3	64,2	65,9	67,1
Taxa de emprego dos homens (% da população masculina 20-64 anos)	73,2	69,8	68,7	71,3	72,6	74,0
Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (% da população 55-64 anos)	47,8	46,5	46,9	47,8	49,9	51,8
Emprego a tempo parcial (% do emprego total, 15-64 anos)	10,3	11,2	11,1	10,1	9,8	9,4
Emprego a termo fixo (% de trabalhadores com contrato a termo fixo, 15-64 anos)	22,0	20,5	21,4	21,4	22,0	22,3
Passagens de emprego temporário a emprego permanente	28,8	26,3	24,0	27,2	27,3	:
Taxa de desemprego <sup>1</sup> (% da população ativa, 15-74 anos)	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6	11,4
Taxa de desemprego de longa duração <sup>2</sup> (% da população ativa)	6,2	7,7	9,3	8,4	7,2	6,3
Taxa de desemprego dos jovens (% da população 15-24 anos)	30,2	38,0	38,1	34,7	32,0	28,3
Jovens NEET <sup>3</sup> (% da população 15-24 anos)	12,6	13,9	14,1	12,3	11,3	:
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)	23,0	20,5	18,9	17,4	13,7	:
Conclusão do ensino superior (% da população 30-34 anos que completou com êxito o ensino superior)	26,7	27,8	30,0	31,3	31,9	:
Assistência na infância (30 horas ou mais; % da população com menos de 3 anos)	34,0	34,0	36,0	41,0	:	:

1 As 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 2 semanas.

2 Desempregados de longa duração são aqueles que estão desempregados há pelo menos 12 meses.

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

4 Média dos primeiros três trimestres de 2016. 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: Despesa com prestações de proteção social (% do PIB)

<b>Despesa com prestações de proteção social (% do PIB)</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Doença/cuidados de saúde	6,7	6,1	6,2	6,2	6,1	:
Deficiência	2,0	2,0	1,8	2,0	1,9	:
Velhice e sobrevivência	12,6	13,4	13,7	14,6	14,7	:
Família/Filhos	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	:
Desemprego	1,4	1,3	1,7	1,8	1,5	:
Habitação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	:
Exclusão social n.e.	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	:
<b>Total</b>	<b>24,4</b>	<b>24,2</b>	<b>24,9</b>	<b>26,1</b>	<b>25,5</b>	<b>:</b>
das quais: prestações subordinadas a condições de recursos	2,4	2,1	2,2	2,2	2,1	:
<b>Indicadores de inclusão social</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social <sup>1</sup> (% da população total)	25,3	24,4	25,3	27,5	27,5	26,6
Crianças em risco de pobreza ou exclusão social (% da população 0-17 anos)	28,7	28,6	27,8	31,7	31,4	29,6
Taxa de risco de pobreza <sup>2</sup> (% da população total)	17,9	18,0	17,9	18,7	19,5	19,5
Taxa de privação material grave <sup>3</sup> (% da população total)	9,0	8,3	8,6	10,9	10,6	9,6
Percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com baixa intensidade de trabalho <sup>4</sup> (% da população 0-59 anos)	8,6	8,3	10,1	12,2	12,2	10,9
Taxa de risco de pobreza no trabalho (% da população com emprego)	9,7	10,3	9,9	10,5	10,7	10,9
Impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza	32,2	29,1	29,2	26,7	27,0	26,1
Limitares de pobreza expressos em moeda nacional a preços constantes <sup>5</sup>	4997	4777	4565	4364	4372	4489
Rendimento disponível bruto (famílias; crescimento %)	2,8	-3,7	-3,6	-0,2	-0,2	2,5
Desigualdades na distribuição do rendimento (S80/S20 rácios dos quintis de rendimento)	5,6	5,7	5,8	6,0	6,2	6,0
Coefficiente de Gini antes de impostos e transferências	52,4	52,7	54,4	54,8	56,3	55,5
Coefficiente de Gini depois de impostos e transferências	33,8	34,3	34,1	34,2	34,5	34,0

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 mediano 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 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 de desempenho do mercado de produtos e indicadores de política

Indicadores de desempenho	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produtividade do trabalho (real, por trabalhador, variação homóloga)						
Produtividade do trabalho na indústria	7,29	2,10	1,02	0,68	0,63	-1,81
Labour productivity in construction	-2,74	3,61	7,03	3,26	-4,06	-0,95
Labour productivity in market services	2,00	1,96	1,95	1,89	-2,54	-0,65
Custo unitário do trabalho (CUT) (conjunto da economia, variação homóloga)						
CUT na indústria	-3,28	-0,99	-1,31	0,25	0,10	3,57
CUT na construção	4,97	-1,51	-4,06	-2,00	2,77	0,56
CUT no serviços mercantis	0,34	-1,49	-2,37	-0,41	0,02	1,70
<b>Ambiente empresarial</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Tempo necessário para a execução dos contratos <sup>1</sup> (dias)	547,0	547,0	547,0	547,0	547,0	547,0
Tempo necessário para criar uma empresa <sup>1</sup> (dias)	5,5	5,5	5,5	4,5	4,5	4,5
Resultados dos pedidos de crédito bancário pelas PME <sup>2</sup>	0,83	1,13	1,24	0,71	0,68	0,55
<b>Investigação e inovação</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Intensidade de I&D	1,53	1,46	1,38	1,33	1,29	1,28
Despesa pública com educação em % do PIB, para todos os níveis educativos	5,62	5,27	na	5,34	na	na
Número de pessoas empregadas na área das ciências e tecnologias em % do emprego total	24	27	29	30	33	34
População que completou o ensino superior <sup>3</sup>	14	16	17	18	20	21
Jovens com ensino secundário superior <sup>4</sup>	59	65	68	70	72	77
Balança comercial dos produtos de alta tecnologia em % do PIB	-2,00	-1,72	-1,60	-1,56	-1,61	-1,53
<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				na	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, incluindo os respetivos pressupostos, para o cálculo deste indicador são apresentadas em pormenor em: <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 classificadas 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 foi dado, a resposta foi classificada 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 em:

<http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

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

**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 C.5: Crescimento Verde

Desempenho		2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Macroeconómico</b>							
Intensidade energética	kgoe / €	0,14	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Intensidade de carbono	kg / €	0,43	0,43	0,43	0,42	0,42	-
Intensidade dos recursos (equivalente à produtividade dos recursos)	kg / €	1,20	1,13	1,08	0,96	0,97	1,00
Intensidade da produção de resíduos	kg / €	0,11	-	0,09	-	0,09	-
Balança comercial energética	% do PIB	-3,4	-4,2	-4,7	-3,7	-3,5	-
Ponderação da energia no IHPC	%	11,68	12,73	13,79	8,59	7,86	8,25
Diferença entre a evolução dos preços da energia e a inflação:	%	4,5	6,6	10,9	2,6	1,7	-1,9
Custos energéticos reais unitários	% do valor acrescentado	15,3	17,8	19,1	18,6	18,9	-
Rácio impostos ambientais/impostos sobre o trabalho	rácio	0,19	0,17	0,17	0,15	0,16	-
Impostos ambientais	% do PIB	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	-
<b>Setorial</b>							
Intensidade energética da indústria	kgoe / €	0,23	0,22	0,20	0,20	0,19	0,19
Custos energéticos reais unitários na indústria transformadora	% do valor acrescentado	14,0	16,0	16,2	15,2	15,5	-
Quota das indústrias intensivas em utilização de energia na economia	% do PIB	8,36	8,09	7,90	7,78	7,91	-
Preços da eletricidade para os pequenos e médios utilizadores industriais	€ / kWh	0,09	0,10	0,11	0,11	0,12	0,11
Preços do gás para os pequenos e médios utilizadores industriais	€ / kWh	0,03	0,04	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	0,04	0,04
Taxa de reciclagem de resíduos urbanos	%	18,7	20,1	26,1	25,8	30,4	-
Proporção das emissões de GEE abrangida pelo RCLE*	%	35,8	37,5	38,9	38,2	37,7	41,8
Intensidade energética dos transportes	kgoe / €	1,14	1,09	1,03	1,04	1,09	1,09
Intensidade de carbono dos transportes	kg / €	2,89	2,72	2,54	2,52	2,66	-
<b>Segurança do aprovisionamento energético</b>							
Dependência de energia importada	%	75,1	77,7	79,2	72,4	71,2	77,4
Índice agregado de concentração dos fornecedores	HHI	19,6	26,6	26,7	28,1	28,2	-
Diversificação do cabaz energético	HHI	0,35	0,32	0,30	0,31	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

Rácio impostos ambientais/impostos sobre o trabalho e PIB: da base de dados da Comissão Europeia '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, excluindo a refinação: 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 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

(excluindo a aviação): 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 bancas 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

## REFERÊNCIAS

Arpaia, A. and A. Kiss, (2015), *Analytical Web Note 2/2015 - Benchmarks for the assessment of wage developments: Spring 2015, Analytical web note 2/2015*, Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão. URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14070&langId=en>.

Berkes E, Panizza U. (2012), *Too Much Finance?*, IMF Working Papers No 161

Canton E., Solera I, (2016), *Greenfield foreign direct investment and structural reforms in Europe: what factors determine investments?*, Comissão Europeia, Documento de discussão 033. Disponível em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eedp/pdf/dp033\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp033_en.pdf)

CASE – Center for Social and Economic Research, Institute for Advances Studies, *Study and reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final report*, TAXUD/2015/CC/131, Varsóvia, 23 de agosto

Cecchetti, S. G., M. S. Mohanty and F. Zampolli (2011). *The real effects of debt*, BIS Working Papers No 352; Jean-Louis Arcand J.L.,

BCE (2016), *The Household Finance and Consumption Survey, Statistics paper 18*, dezembro de 2016

*Empirica (2014), e-SKILLS in Europe-Country report for Portugal*

Comissão Europeia (2013 [LMD]), *Labour market developments in Europe 2013*, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, *European Economy series*, No. 6. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/ee6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/ee6_en.htm).

Comissão Europeia, DG Educação e Cultura (2013), *The State of University-Business Cooperation in Portugal*

Comissão Europeia (2015 [ESDE]), *Employment and Social Developments in Europe, 2015*, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2437&furtherNews=yes>.

Comissão Europeia (2014), *Economic adjustment programme for Portugal 2011-2014, Occasional paper 202*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp202\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp202_en.pdf)

Comissão Europeia (2015a), Relatório sobre o Envelhecimento 2015.

Comissão Europeia (2015b), Relatório de Sustentabilidade Orçamental 2015.

Comissão Europeia, (2015c), Relatório de Portugal, Observatório de Investigação e Inovação (RIO).

Comissão Europeia (2015d), *Challenges to Member States' Investment Environments*, Documento de trabalho dos serviços da Comissão, disponível em: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016\\_challenges\\_romania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_challenges_romania_en.pdf)  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016\\_romania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_romania_en.pdf)

Comissão Europeia (2016), *Ex-post evaluation of the economic adjustment programme, Portugal 2011-2014, Institutional paper 040*, disponível em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip040\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip040_en.pdf)

Comissão Europeia (2016), *Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies: PT country report*.

Comissão Europeia (2016), *European and investment funds, Country data for Portugal*. Disponível em: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PT>

Comissão Europeia 2016b. *Joint Report on Health Care and Long Term Care Systems and Fiscal Sustainability – Vol. 2 Country Documents: Health Care Systems, Portugal (2016)*, preparado pela Comissão Europeia (DG ECFIN) e o Comité de Política Económica (Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento«).

Comissão Europeia (2016c), *EU Tax Policies: 2016 Scoreboard*, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

Comissão Europeia (2016d), Painel Europeu da Inovação. Disponível em: [http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\\_it](http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_it)

Comissão Europeia, *European Semester thematic factsheet, Anti-corruption, 2016*, disponível em: [https://ec.europa.eu/info/european-semester/thematic-factsheets/public-administration\\_en](https://ec.europa.eu/info/european-semester/thematic-factsheets/public-administration_en).

Comissão Europeia (2016a), *Labour Market and Wage Developments in Europe 2016*, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, a publicar em breve.

Comissão Europeia (2016b), Monitor da Educação e da Formação 2016 — Portugal, Serviços das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

Comissão Europeia (2016d). *Employment and Social Developments in Europe Review 2015*, Serviços das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

Comissão Europeia (2016d), Relatório relativo a Portugal 2016.

Comissão Europeia (2016e), *Investment Challenges in Energy, Transport & Digital Markets, European Economy Institutional Paper 041*, novembro.

Comissão Europeia, *Taxation Trends in the European Union, 2016*, Serviços das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

Comissão Europeia (2017a), *Debt Sustainability Monitor 2016*.

Comissão Europeia (2017b), *Framework Conditions for High Growth Innovative Enterprises* (a publicar em breve).

Comissão Europeia, (2017c), Relatório de Portugal, Observatório de Investigação e Inovação (RIO).

Comissão Europeia (2017), Painel de Avaliação Digital 2017.

Kiss, A. and A. Vandeplas (2015), *Measuring skills mismatch, Analytical web note 7/2015*, Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7860>.

Conselho Nacional de Educação 2015a), Relatório Técnico, Retenção Escolar nos Ensinos Básico e Secundário.

Conselho Nacional de Educação (2015b), Estado da Educação, 2015 OECD (2012) – *Grade Expectations: How marks and Education Policies Shape Students' Ambitions*

OCDE (2016), *R&D Tax Incentives Indicators*

Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC) (2016), Contratação Pública em Portugal 2015. Disponível em: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>

Banco Mundial (2016). *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington, DC: Banco Mundial.

Fórum Económico Mundial (2016), *The global competitiveness report 2016-2017*, disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)