



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

## Parecer

### **COM(2014) 271**

Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2015 de Portugal e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2015 de Portugal

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a **Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2015 de Portugal e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2015 de Portugal [COM(2015) 271]**.

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A presente iniciativa diz respeito à Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2015 de Portugal e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2015 de Portugal;
2. Tendo por base o documento de trabalho da Comissão<sup>1</sup> a presente iniciativa analisa o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade relativo a Portugal, para o ano 2015, formulando um conjunto de recomendações para o período de 2015-2016.

---

<sup>1</sup> SWD (2015) 41 final



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

3. Portugal apresentou estes programas em abril de 2015. No seu Programa de Estabilidade para 2015, o Governo prevê a correção do défice excessivo, em conformidade com prazo estabelecido pelo Conselho – uma redução do défice nominal para 2,7% do PIB em 2015 e uma descida gradativa para 0,6% em 2018. Além disso, o Governo prevê a redução do rácio da dívida pública/PIB para 124,2% em 2015 e uma redução maior em 2018 para 112,1%. Embora as projeções do panorama macroeconómico traçado pelo Governo português sejam plausíveis em termos orçamentais, a Comissão, através do relatório elaborado e publicado em 2015, onde analisa os progressos realizados por país para dar resposta às recomendações específicas, que se encontram vertidas na iniciativa ora em apreço, levanta dúvidas em relação à *“correção atempada e sustentável do défice excessivo”*. Como tal, o Conselho considera o risco de Portugal não cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
4. Não obstante os progressos registados nos últimos dois anos por Portugal na estrutura do sistema fiscal, que incidiu no imposto sobre o rendimento das sociedades, no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e na fiscalidade ambiental, o Conselho entende haver espaço para que Portugal proceda a um maior aprofundamento das reformas com vista à modernização da administração de receitas e a melhorias no cumprimento das obrigações fiscais.
5. O relatório não fica indiferente ao elevado nível de endividamento das empresas portuguesas, por considerar que este fenómeno continua a prejudicar sobremaneira o desempenho das mesmas, entretendo a realização de novos investimentos. A iniciativa destaca os dados relativos à redução do nível de endividamento de 2014, que demonstram uma evolução positiva na aplicação de medidas dirigidas à redução nível excessivo de endividamento.
6. Apesar do desenvolvimento e da melhoria das políticas ativas de emprego e da reforma dos serviços públicos de emprego, serão necessárias medidas mais



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

ambiciosas que deem resposta à adaptação das competências ao mercado de trabalho, melhorem a assistência aos jovens e garantam uma cobertura adequada da assistência social.

7. Outra das notas inscritas nas Considerações da iniciativa em análise prende-se com a inoperacionalidade da nova autoridade reguladora dos transportes. É apontada a lentidão da implementação das medidas tendentes à liberalização das concessões portuárias e dos transportes públicos ferroviários e urbanos como o principal fator responsável pela falta de estímulo dos investimentos. Apesar de se reconhecer os progressos limitados na execução do plano de transportes a longo prazo e no calendário da reforma do setor portuário, é possível constatar atrasos nas concessões dos transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.
8. Neste contexto, a presente iniciativa propõe um conjunto de recomendações que Portugal deve seguir, entre 2015 e 2016, entre as quais:
  - *Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo em 2015, tomando as medidas necessárias;*
  - *Obter um ajustamento orçamental de 0,6% do PIB no sentido da realização do objetivo de médio prazo em 2016;*
  - *Garantir a sustentabilidade financeira das empresas públicas;*
  - *Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a eficiência da administração fiscal;*
  - *Promover o alinhamento entre salários e a produtividade, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais;*
  - *Melhorar a eficiência dos serviços públicos do emprego, em particular mediante uma maior assistência aos jovens não registados;*
  - *Acelerar as medidas e aumentar a transparência no que diz respeito às concessões, nomeadamente no setor dos transportes, e às parcerias público-privadas a nível local e regional.*



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE III – PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Sendo o documento em apreço uma iniciativa não legislativa, entende-se que não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. Todavia, atendendo à relevância política da matéria em causa a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo, incluindo a troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 20 de julho de 2015

**O Deputado Autor do Parecer**

**(Rui Barreto)**

**O Presidente da Comissão**

**(Paulo Mota Pinto)**



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## Relatório

Recomendação do Conselho –  
COM(2015)271

**Relatora:** Deputada  
Elsa Cordeiro

---

Relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2015 de Portugal e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2015 de Portugal.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

PARTE IV – CONCLUSÕES



## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Recomendação de Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2015 de Portugal e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2015 de Portugal – COM(2015)271* foi enviada, em 13 de maio de 2015, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Em geral

- **Objetivo da iniciativa**

A presente iniciativa é uma recomendação do Conselho que surge na sequência da publicação pela Comissão Europeia, em fevereiro de 2015, do Relatório relativo a Portugal 2015 (em anexo ao presente relatório), onde inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, e após o Governo Português ter apresentado em Abril último o seu Programa Nacional de Reformas para 2015 e o seu Programa de Estabilidade para 2015.

Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, dando início ao Semestre Europeu de 2015 para fins de coordenação das políticas económicas. Neste mesmo dia, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre os mecanismos de alerta, em que identificou Portugal como um dos Estados-Membros para o qual deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Desta apreciação aprofundada, a Comissão publicou, a 26 de fevereiro de 2015, o Relatório relativo a Portugal 2015, onde são avaliados os progressos realizados por Portugal para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014, e que serviu de base às recomendações feitas pelo Conselho na presente iniciativa.

## **2. Aspetos relevantes**

- **Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa**

Portugal encontra-se, atualmente, sujeito a vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A análise da Comissão leva-a a concluir que Portugal regista ainda desequilíbrios macroeconómicos excessivos que requerem um acompanhamento específico e a tomada de medidas decisivas. A Comissão considera no Relatório relativo a Portugal 2015 que foram realizados progressos consideráveis com o programa de ajustamento, mas que subsistem riscos significativos que carecem ainda grande atenção. A Comissão alerta também para as fortes pressões em termos de redução do nível de endividamento num contexto de fraco crescimento, baixa inflação e elevado nível de desemprego.

- **Eventuais implicações para Portugal**

As recomendações da Comissão relativas a Portugal no contexto do Semestre Europeu, após avaliação do Programa de Estabilidade e do Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores, estão refletidas no conjunto das cinco recomendações definidas na presente iniciativa.

À luz da presente iniciativa, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade de Portugal, estando o seu parecer refletido, em especial na primeira recomendação, face



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

ao anteriormente referido recomenda o Conselho que no período 2015-2016 Portugal atue no sentido de:

1. Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo em 2015, tomando as medidas necessárias. Obter um ajustamento orçamental de 0,6% do PIB no sentido da realização do objetivo de médio prazo em 2016. Aplicar a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso a fim de melhorar o controlo das despesas. Melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões. Garantir a sustentabilidade financeira das empresas públicas. Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a eficiência da administração fiscal.
2. Promover o alinhamento entre os salários e a produtividade, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, tomando em consideração as diferenças em termos de competências e as condições do mercado de trabalho local, bem como as divergências em termos de desempenho económico entre regiões, setores e empresas. Assegurar que a evolução relativa ao salário mínimo seja consistente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade.
3. Melhorar a eficiência dos serviços públicos de emprego, em particular mediante uma maior assistência aos jovens não registados. Assegurar a ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais e uma cobertura adequada do regime de rendimento mínimo.
4. Tomar medidas para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas, solucionar a questão do rácio de empréstimos de má qualidade das empresas nos bancos e reduzir os incentivos ao endividamento na tributação das empresas. Melhorar a eficiência dos instrumentos de reestruturação da dívida para empresas viáveis mediante a introdução de incentivos para os bancos e os devedores participarem em processos de reestruturação numa fase precoce.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

5. Acelerar as medidas e aumentar a transparência no que diz respeito às concessões, nomeadamente no setor dos transportes, e às parcerias público-privadas a nível local e regional.

### **3. Princípio da Subsidiariedade**

Considerando que a presente iniciativa não tem caráter legislativo, não cumpre observar o respeito pelo princípio da subsidiariedade.

### **PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

A deputada autora do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa trata-se de um documento não legislativo, pelo que não cabe a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
2. Da análise da presente iniciativa e atenta ao seu teor, cujas recomendações têm implicações para o futuro de Portugal, oferece-se o acompanhamento por parte da Assembleia da República e da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública relativamente ao desenvolvimento das recomendações elencadas, bem como a sua implementação;



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 11 de junho de 2015,

**A Deputada relatora**

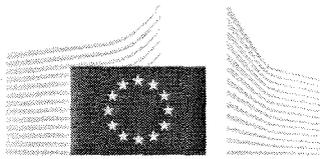


(Elsa Cordeiro)

**O Presidente da Comissão**



(Eduardo Cabrita)



COMISSÃO  
EUROPEIA

Bruxelas, 26.2.2015  
SWD(2015) 41 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Relatório relativo a Portugal 2015  
que inclui um apreciação aprofundada sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios  
macroeconómicos**

{COM(2015) 85 final}

**Este documento é um documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia. Não  
representa nem prejudica a posição oficial da Comissão.**

## ÍNDICE

Resumo	1
1. Contexto: situação e perspetivas económicas	4
2. Desequilíbrios, riscos e sustentabilidade	10
2.1. Competitividade e sustentabilidade externa	11
2.2. Endividamento excessivo e desendividamento	20
2.3. Mercado de trabalho	28
3. Outras questões estruturais	37
3.1. Fiscalidade, enquadramento orçamental e outras políticas orçamentais estruturais	38
3.2. Políticas sociais	44
3.3. Políticas de ensino e formação profissionais	46
3.4. Medidas estruturais destinadas a melhorar a competitividade	48
<b>AA. Quadro de síntese</b>	<b>56</b>
AB. Standard Tables	69

## LISTA DE QUADROS

1.1. Principais indicadores económicos, financeiros e sociais para Portugal	8
1.2. Indicadores do painel de avaliação do PDM para Portugal	9
2.1.1. RMCP (crescimento médio a 5 anos) em alguns países da área do euro	11
2.1.2. Estrutura da PLII	12
2.1.3. Estrutura das exportações de bens por grandes categorias económicas (em %)	18
2.1.4. Quotas de mercado mundiais para os serviços (em %)	18
2.2.1. Rácios dívida/capital próprio e de RCP, discriminados por setores	22
2.2.2. Importância das PME na economia portuguesa	22

2.2.3. Mapa de intensidade do risco de solvência das empresas	23
AB.1. Indicadores macroeconómicos	69
AB.2. Indicadores dos mercados financeiros	70
AB.3. Indicadores da fiscalidade	71
AB.4. Indicadores do mercado de trabalho e indicadores sociais	73
AB.5. Despesa com prestações de proteção social (% do PIB)	74
AB.6. Indicadores de desempenho do mercado de produtos e indicadores de política	75
AB.7. Crescimento verde	77

## LISTA DE GRÁFICOS

1.1. Crescimento real do PIB e respetivas componentes	4
1.2. Indicadores de pobreza em Portugal	4
1.3. Gráfico 2.3: Contributos para o crescimento potencial em 2003-2019	6
2.1.1. Decomposição da Posição Líquida de Investimento Internacional de Portugal (PLII)	11
2.1.2. Financiamento da balança de transações correntes	12
2.1.3. Sensibilidade da PLII relativamente aos choques macroeconómicos	12
2.1.4. Posição externa e respetivas componentes	13
2.1.5. Capacidade/necessidade líquida de financiamento por setor	13
2.1.6. Saldo nominal e estrutural da balança de transações correntes de Portugal	14
2.1.7. Discriminação das componentes cíclicas e estruturais da balança de transações correntes de Portugal	14
2.1.8. Importações e exportações de bens e serviços em percentagem do PIB	15
2.1.9. Evolução dos CUT nominais nos setores transacionável e não transacionável, 1999-2014	15
2.1.10. Taxas de câmbio efetivas reais em relação ao conjunto da área do euro	16
2.1.11. Taxas de câmbio efetivas reais em relação ao conjunto da área do euro	16
2.1.12. Taxa de crescimento média das margens de lucro (2010-2013)	16
2.1.13. CTUP, qualidade e preços das exportações portuguesas em comparação com a média da UE28	17
2.1.14. : Repartição geográfica e setorial do crescimento da quota do mercado de exportação em Portugal	17
2.2.1. Endividamento dos particulares em percentagem do PIB	20
2.2.2. Endividamento das ENF privadas * em percentagem do PIB	21
2.2.3. Discriminação por setor, rácios da dívida relativamente ao PIB	22
2.2.4. Distribuição do risco de solvência das empresas por setor	24
2.2.5. Riscos macroeconómicos - crescimento e taxas de juro	27
2.2.6. Consolidação orçamental e custos decorrentes do envelhecimento demográfico	27
2.3.1. Emprego e desemprego	28
2.3.2. Taxas de emprego, desemprego e desemprego de longa duração	28
2.3.3. Taxa de desemprego real e prevista com base na lei de Okun	29
2.3.4. Remuneração real por trabalhador e produtividade do trabalho	30

2.3.5. Custos unitários nominais do trabalho	30
2.3.6. Diferença da taxa de crescimento do emprego entre os setores transacionável e não transacionável; 2010-2013	31
2.3.7. Emprego por nível educativo	31
2.3.8. Curva de Beveridge	32
2.3.9. Trabalhadores temporários e trabalhadores por conta própria	32
2.3.10. Número de convenções coletivas e de trabalhadores abrangidos	34
2.3.11. Remuneração nominal por trabalhador e o salário mínimo	35

## LISTA DE CAIXAS

1.1. Processo de supervisão económica	8
---------------------------------------	---

## RESUMO

Entre maio de 2011 e junho de 2014, Portugal beneficiou de assistência financeira em apoio a um programa de ajustamento económico, que abrangia igualmente a supervisão relativamente aos possíveis desequilíbrios e o acompanhamento das medidas de correção. Portugal continua a ser afetado por níveis muito elevados de dívida privada e pública, por uma vulnerabilidade do setor financeiro - com uma fraca rentabilidade dos bancos e uma constante deterioração da qualidade dos seus ativos -, por um acesso restrito das empresas ao crédito, por níveis muito elevados de desemprego e por pontos de estrangulamento nas indústrias de rede, nos serviços, nas profissões regulamentadas e na administração pública. Estas debilidades representam riscos para o crescimento económico e a estabilidade financeira, exigindo por conseguinte medidas estratégicas decisivas.

O presente Relatório analisa a economia portuguesa tendo como ponto de partida a Análise Anual do Crescimento da Comissão, que recomenda três grandes pilares para a política económica e social da UE em 2015: o investimento, as reformas estruturais e a responsabilidade orçamental. Em sintonia com o Plano de Investimento para a Europa, estuda igualmente as possíveis formas de maximizar o impacto dos recursos públicos e de desbloquear o investimento privado. Por fim, faz uma apreciação sobre Portugal à luz dos resultados do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2015, no qual a Comissão entendia ser conveniente analisar mais exaustivamente a existência de desequilíbrios macroeconómicos ou a sua dissipação. Com este objetivo, o presente relatório contém igualmente uma apreciação aprofundada (AA) da economia portuguesa, tendo em conta o âmbito da vigilância a exercer no contexto do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos.

As principais conclusões da análise contida na AA, no que diz respeito aos desequilíbrios e aos riscos macroeconómicos, são as seguintes:

- **Portugal enfrentou de forma decidida o problema dos seus desequilíbrios externos, mas, na presença de debilidades externas profundamente arraigadas, a correção continua ainda a processar-se.** O défice estrutural da balança de transações correntes, tradicionalmente elevado, foi suprimido, as

exportações aumentaram, graças também a uma melhoria da eficiência e da qualidade dos produtos, e o setor transacionável tornou-se mais importante. Todavia, a posição líquida de investimento internacional é ainda muito acentuadamente negativa, e o reequilíbrio, através de excedentes sustentados da balança de transações correntes, não só deverá demorar algum tempo a concretizar-se como também exigirá um crescimento económico mais dinâmico, um maior volume de exportações e uma maior atratividade para o investimento direto estrangeiro.

- **O elevado nível da dívida das empresas portuguesas continua a prejudicar o seu desempenho e a entravar os novos investimentos, que constituem uma das prioridades fundamentais da nova Comissão, ao passo que o endividamento dos particulares diminuiu assinalavelmente.** A deterioração das perspetivas de crescimento e a mudança de atitude em relação ao risco levaram as empresas não financeiras a ajustar os seus balanços, embora em menor medida do que os particulares. O elevado rácio da dívida das empresas constitui igualmente um problema importante para os balanços dos bancos e para a estabilidade financeira do país em geral.
- **A dívida das administrações públicas atingiu níveis muito elevados, em consequência também da inclusão de operações não-orçamentais.** Embora se preveja que a trajetória ascendente da dívida pública bruta se inverta a curto prazo, o comportamento da dívida pública continua a ser vulnerável a choques adversos e a impor uma elevada carga de juros sobre as finanças públicas.
- **A crise económica conduziu a uma acentuada diminuição do emprego.** Embora a situação do mercado de trabalho tenha melhorado recentemente, o desemprego continua a ser elevado e o mercado de trabalho segmentado. No entanto, verificou-se um importante ajustamento dos salários reais nos últimos anos, e a evolução das taxas de câmbio efetivas reais portuguesas é propícia à redução do desemprego e à necessária correção adicional da posição externa. Existe todavia o risco de o desemprego estabilizar em

níveis muito elevados, num clima de crescimento modesto.

O Relatório relativo a Portugal analisa igualmente outras questões macroeconómicas e estruturais. Indicam-se em seguida os principais resultados dessa análise.

- **Portugal está a progredir na reforma do sistema orçamental.** Isto é válido tanto no que diz respeito ao reforço do enquadramento orçamental e à implementação de novas medidas de combate à fraude e evasão fiscais como no que se refere às reformas introduzidas na administração pública, nomeadamente a nível local e regional. Prosseguem as iniciativas para melhorar os resultados de exploração das empresas públicas, e estão prestes a concluir-se as renegociações de diversas parcerias público-privadas. A sustentabilidade dos hospitais públicos está a ser melhorada, embora o valor acumulado dos seus pagamentos em atraso continue a ser elevado.
- **Portugal está a realizar alguns progressos a nível das reformas estruturais.** No setor da energia, os rendimentos excessivos e o défice tarifário no setor da eletricidade estão a ser corrigidos. Vários projetos de infraestruturas contidos no plano de transportes a longo prazo de Portugal estão a avançar. As reformas a nível dos mercados dos produtos, dos serviços e das profissões regulamentadas estão a progredir, embora não de forma abrangente. No entanto, a ausência de um método sistemático para o acompanhamento e a avaliação das reformas torna difícil estimar o seu impacto total sobre o funcionamento da economia.

**Globalmente, Portugal registou alguns progressos na implementação das recomendações específicas por país de 2014.** Foram tomadas medidas decisivas para estabilizar o setor financeiro e para reformar o enquadramento da insolvência e reestruturação das empresas. Foram intensificadas as políticas ativas do mercado de trabalho. A apreciação das reformas recentemente introduzidas a nível da negociação coletiva é ambivalente uma vez que nem todas promovem o alinhamento dos salários pela produtividade a nível das empresas. Não se realizaram progressos no reforço da assistência

social, nomeadamente o sistema do rendimento mínimo. O ensino e a formação foram alvo de importantes reformas, cuja implementação é agora crucial para demonstrar a respetiva eficácia na melhoria dos resultados dos estudantes. As indústrias de rede defrontam-se ainda com desafios em termos de eficiência e sustentabilidade. As reformas dos mercados da habitação, dos produtos e dos serviços acusam atrasos, em especial no que toca à plena implementação da Diretiva Serviços. Apesar de o enquadramento concorrencial e regulamentar ter vindo a melhorar, foram poucos os progressos efetuados na redução dos atrasos no pagamento das dívidas comerciais pela administração. Foram realizados alguns progressos no sentido de aumentar a transparência da adjudicação de contratos públicos e do sistema judicial.

O Relatório relativo a Portugal põe em destaque os desafios políticos que se desprendem da análise dos desequilíbrios macroeconómicos:

- A reduzida concorrência nos mercados de produtos e a fraca capacidade de ajustamento dos salários à produtividade a nível das empresas afeta a competitividade das exportações e, assim, os desequilíbrios externos.
- A lentidão do processo de reestruturação das empresas altamente endividadas mas viáveis, bem como do processo de retirada disciplinada das empresas que não têm modelos operacionais viáveis, contribuem para manter elevados níveis de endividamento das empresas.
- A dependência dos efeitos cíclicos não facilita a conformidade com o quadro orçamental de médio prazo nem contribui para reduzir de forma sustentável o elevado nível da dívida pública.
- As políticas do mercado de trabalho e o funcionamento do sistema de negociação coletiva alimentam o risco de o desemprego estabilizar no elevado nível atual.

Existem ainda outros desafios:

- A cobertura da assistência social é limitada.
- Os resultados conseguidos a nível do ensino e da formação não estão claramente em sintonia com as necessidades do mercado de trabalho e

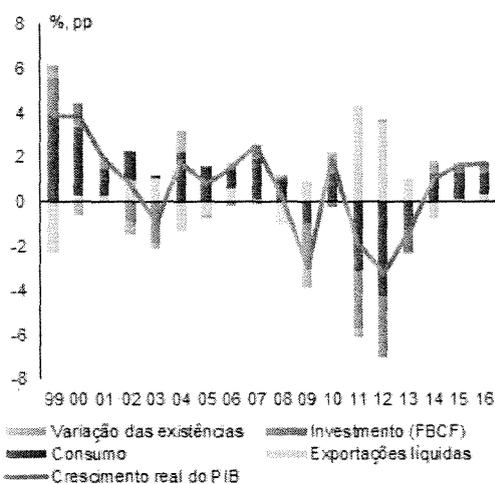
as ligações entre os organismos públicos de investigação e as empresas são fracas.

- No setor dos transportes, a nova autoridade reguladora não está ainda operacional. As medidas de liberalização das concessões portuárias, dos transportes públicos ferroviários e urbanos são lentas, não estimulando por conseguinte o investimento.

# 1. CONTEXTO: SITUAÇÃO E PERSPETIVAS ECONÓMICAS

Após uma recessão prolongada, a economia portuguesa começou a recuperar em 2013. O PIB real tem aumentado, em termos anuais, desde o quarto trimestre de 2013, após onze trimestres consecutivos de crescimento negativo. Recentemente, o crescimento económico tem sido induzido por uma aceleração do consumo privado e do investimento. Os últimos dados sobre o clima económico e os indicadores de confiança apontam para uma prossecução da retoma da procura interna, enquanto as importações crescem mais acentuadamente do que as exportações. Prevê-se que a expansão económica acelere ligeiramente a médio prazo, graças à melhoria gradual das condições de financiamento e da procura externa.

Gráfico 1.1: Crescimento real do PIB e respetivas componentes



Fonte: Comissão Europeia

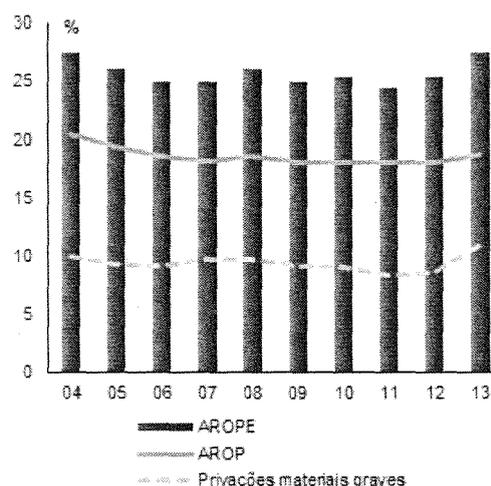
**A inflação deverá acelerar moderadamente a médio prazo.** A inflação, aferida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), caiu para -0,2% em 2014, principalmente sob o efeito da acentuada queda dos preços energéticos. Deverá ser de novo positiva no segundo semestre de 2015, devido ao aumento dos salários e à estabilização dos preços do petróleo. No entanto, os elevados níveis de desemprego, a debilidade da procura interna e os baixos preços do petróleo deverão conter as pressões inflacionistas no curto prazo.

**A situação do mercado de trabalho tem vindo a melhorar desde a primavera de 2013.** Nos

primeiros três trimestres de 2014, o crescimento do emprego situou-se numa média de 2% (em termos anuais), superando assim o crescimento do PIB. Todavia, o declínio do desemprego deteve-se recentemente, tendo a taxa de desemprego estabilizado desde outubro de 2014 em virtude de uma redução do emprego. Para o futuro, a criação de emprego deverá abrandar, devendo o crescimento do emprego acompanhar mais de perto o crescimento do PIB.

**Os indicadores de pobreza atingem valores tradicionalmente muito elevados em Portugal, se comparados com a média europeia, e têm continuado a deteriorar-se na sequência da crise económica e financeira.** O número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social aumentou em 220 000 entre 2007 e 2013, o que representa um aumento para 27,4% da população portuguesa total em 2013 (ver gráfico 1.2). Alargou-se assim o fosso entre Portugal e o resto da área do euro (23%). Os agregados familiares com baixa intensidade laboral e os que integram crianças foram particularmente afetados pela pobreza e pela exclusão social.

Gráfico 1.2: Indicadores de pobreza em Portugal



(1) AROPE: Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, ou seja, pessoas que estão em risco de pobreza e/ou que sofrem graves privações materiais e/ou vivem em agregados familiares com uma intensidade laboral muito baixa ou nula.

(2) AROP: Taxa de risco de pobreza, ou seja, percentagem de pessoas com um rendimento disponível equivalente inferior a 60 % do rendimento mediano equivalente nacional.

(3) Privação material grave: percentagem de pessoas que sofrem de pelo menos 4 dos seguintes 9 tipos de privações: pessoas que não têm meios para 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 alimentos equivalentes em proteínas de dois em dois dias, v) disfrutar de uma semana de férias fora de casa uma vez por ano, vi) ter um automóvel, vii) ter uma máquina de lavar roupa, viii) ter uma televisão a cores, ou ix) ter um telefone.

Fonte: Comissão Europeia

**O fraco desempenho do mercado de trabalho foi um fator determinante no aumento da pobreza.** A proporção de agregados familiares com baixa intensidade laboral aumentou 5,9 pontos percentuais entre 2008 e 2013. No mesmo período, o número de desempregados pobres (em risco de pobreza e que vivem em famílias de baixa intensidade laboral) aumentou quase 50 %, atingindo 329 000. A desigualdade que se verifica entre as faixas (de 20%) superior e inferior da escala de distribuição dos rendimentos acentuou-se de novo em 2013, e o coeficiente de *Gini* continua a manter-se acima dos 34 %, enquanto a média da UE 28 se situava em 30,5 % em 2013. O aumento de 7,6 pontos percentuais no diferencial da pobreza<sup>1</sup>, entre 2008 e 2013, foi o segundo mais expressivo na UE, a seguir à Grécia, situando-se aquele diferencial agora em 31,2 %.

**A consolidação orçamental prosseguiu em 2014, tendo cessado a acumulação de pagamentos em atraso e diminuído o respetivo volume.** Estima-se que o défice das administrações públicas se tenha situado em 4,6 % do PIB no final de 2014 (3,6 % do PIB se se excluírem as operações pontuais, contra 4,9 % do PIB em 2013 (5,2 % do PIB sem operações pontuais). Os riscos que impedem sobre estas projeções dizem respeito a ajustamentos do método contabilístico (contabilidade de caixa - contabilidade de

<sup>1</sup> O diferencial da pobreza define-se como a diferença entre o rendimento líquido total equivalente mediano das pessoas que se situam abaixo do limiar de risco de pobreza e o limiar de risco de pobreza, expressa em percentagem deste último. Constitui um indicador da gravidade da pobreza para as pessoas que se encontram nessa situação.

especialização dos exercícios), bem como à operação pontual relacionada com o Novo Banco. A estratégia relativa aos pagamentos em atraso travou a acumulação de novos pagamentos em atraso e começou a reduzir o seu volume acumulado (em cerca de 0,3 % do PIB ao longo de 2014). De acordo com as previsões do inverno dos serviços da Comissão, os planos subjacentes ao orçamento de 2015 não são suficientes para alcançar o objetivo em matéria de défice, revisto pelo governo para 2,7 % do PIB, devendo antes conduzir a um défice de 3,2 % do PIB. No pressuposto de políticas inalteradas, prevê-se que o défice se situe em 2,8 % do PIB em 2016. Os riscos que rodeiam estas projeções prendem-se com a evolução macroeconómica, com a prossecução dos ganhos de eficiência na cobrança das receitas e com a implementação das reformas fiscais preconizadas de uma forma neutra do ponto de vista orçamental, e ainda com possíveis derrapagens nas despesas.

**O esforço de consolidação tem vindo a abrandar desde o final do programa de ajustamento económico.** Em 2014, o Tribunal Constitucional invalidou certas medidas fundamentais referentes a cortes nos salários e pensões dos funcionários públicos, contidas no orçamento inicial de 2014 e no projeto de orçamento para 2015. Não foram adotadas medidas de qualidade e dimensão equivalentes para compensar as perdas daí resultantes, tendo estas sido compensadas essencialmente através de receitas adicionais emergentes da recuperação da economia. Assim, o valor das medidas discricionárias subjacentes à recente estratégia orçamental foi substancialmente reduzido ao longo do tempo, e as melhorias previstas a nível do défice nominal resultam essencialmente da recuperação cíclica em curso. O saldo estrutural deverá diminuir em 0,1 % do PIB durante o período 2014-2016, com um relaxamento pró-cíclico da política orçamental que se avalia em cerca de 0,6 % do PIB em 2015. Por conseguinte, considera-se que a atual estratégia orçamental é menos sustentável do que a prevaiente no final do Programa. Tendo em conta o elevado nível da dívida pública e das necessidades de financiamento, serão necessárias reformas muito mais ambiciosas - em especial do lado das despesas - para se respeitar o quadro orçamental de médio prazo.

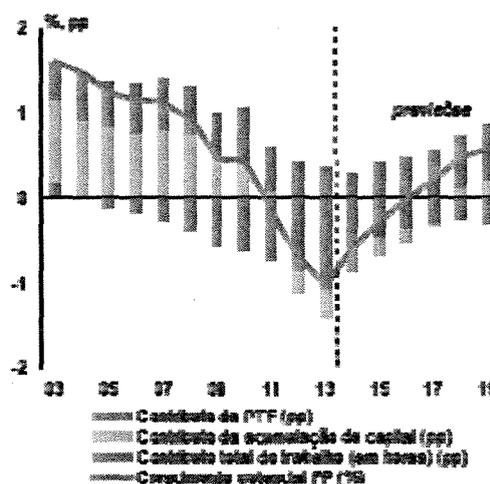
Estima-se que o rácio dívida bruta/PIB tenha atingido cerca de 129 % do PIB no final de 2014, para diminuir para 125 % do PIB em 2015. Um volume mais elevado de depósitos e a depreciação do euro são as principais razões que explicam as recentes revisões em alta das projeções da dívida no final de 2014, ao passo que se estima que a dívida líquida se tenha situado em 121 % do PIB no final de 2014 (valor mais baixo do que o anteriormente previsto). A trajetória descendente que se prevê a partir de 2015 deverá ser apoiada por operações de redução da dívida, pela recuperação económica antevista e por excedentes orçamentais primários, se se mantiver a disciplina orçamental.

Após a sua adesão à União Monetária Europeia, a competitividade de Portugal viu-se comprometida por uma rápida subida dos custos unitários do trabalho nominais e por problemas estruturais profundamente enraizados nos mercados de produtos e de trabalho. Como consequência dos persistentes défices da balança de transações correntes, Portugal acumulou uma dívida externa elevada, que se traduziu a nível interno num crescente endividamento tanto do setor privado como do setor público. Portugal começou a corrigir estes desequilíbrios em 2008, no momento em que eclodiu a crise económica e financeira. Desde então, o gradual desendividamento do setor privado, bem como um certo reequilíbrio entre a produção do setor não transacionável e a do setor transacionável (em favor deste último) contribuíram para melhorar a sustentabilidade externa e conter os riscos macrofinanceiros. Após o seu ponto culminante em 2013, o desemprego foi-se reduzindo, embora se mantenha a níveis elevados.

Em Portugal, certos problemas estruturais, profundamente arraigados, colocaram o crescimento potencial numa trajetória descendente desde o final da década de 1990. Este facto foi agravado por uma afetação ineficiente de recursos, em virtude de o investimento ter sido canalizado predominantemente para os setores não transacionáveis. Durante a década de 2000, o crescimento potencial evidenciou uma trajetória descendente, principalmente devido ao facto da oferta de mão-de-obra e do investimento terem contribuído negativamente para o crescimento, ao

passo que o contributo para o crescimento da produtividade total dos fatores (PTF) tem sido bastante estável. Entre 2009 e 2013, o acentuado aumento do desemprego e quebra súbita do investimento aceleraram o declínio do crescimento potencial. A médio prazo, o crescimento potencial deverá ser apoiado por uma retoma do investimento e por novas melhorias a nível do mercado de trabalho (gráfico 1.3).

Gráfico 1.3: Contributos para o crescimento potencial em 2003-2019



Fonte: Comissão Europeia

Todavia, o crescimento potencial não deverá regressar às taxas registadas antes da crise económica e financeira. Os principais obstáculos a uma nova aceleração do produto potencial são a atual pressão no sentido do desendividamento do setor empresarial (que refreia o investimento), as perspetivas demográficas desfavoráveis e um desemprego persistentemente elevado (que restringem a oferta de mão-de-obra) e os baixos níveis médios de qualificação da força laboral, combinados com a rigidez dos mercados de produtos e de trabalho (que retardam o crescimento da PTF). Os fatores de rigidez estruturais impedem a taxa de crescimento potencial de regressar aos 2%, valor necessário para assegurar a sustentabilidade da dívida pública.

#### *Caixa 1.1: Processo de supervisão económica*

A Análise Anual do Crescimento da Comissão, adotada em novembro de 2014, marcou o início do Semestre Europeu de 2015 e propunha que a UE adotasse uma abordagem integrada para a política económica, articulada em torno de três pilares principais: estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais e promover uma consolidação orçamental responsável e propícia ao crescimento. A Análise Anual do Crescimento estabelecia igualmente um processo de racionalização do Semestre Europeu com o objetivo de aumentar a eficácia da coordenação das políticas económicas a nível da UE através de uma maior responsabilização e do incentivo a uma maior apropriação por parte de todos os intervenientes.

Em sintonia com esse esforço de racionalização, o presente Relatório inclui uma apreciação aprofundada - nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 1176/2011 - para determinar se persistem os desequilíbrios macroeconómicos, como anunciado no relatório da Comissão sobre o Mecanismo de Alerta, publicado em novembro de 2014.

O presente Relatório inclui uma avaliação dos progressos realizados na implementação das recomendações específicas por país para 2014, adotadas pelo Conselho em julho de 2014. A recomendação específica por país referente a Portugal dizia respeito às finanças públicas, às políticas sociais e do mercado de trabalho, ao setor financeiro e ao acesso ao financiamento, às indústrias de rede, à habitação, aos mercados de produtos e serviços, à modernização da administração pública e à avaliação das reformas estruturais.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Previsão		
							2014	2015	2016
PIB Real (variação homóloga)	0,2	-3,0	1,9	-1,8	-3,3	-1,4	1,0	1,6	1,7
Consumo privado (variação homóloga)	1,4	-2,3	2,4	-3,6	-5,2	-1,4	2,1	1,8	1,5
Consumo público (variação homóloga)	0,4	2,6	-1,3	-3,8	-4,3	-1,9	-0,5	-0,3	0,2
Formação bruta de capital fixo (variação homóloga)	0,4	-7,6	-0,9	-12,5	-15,0	-6,3	2,4	2,9	3,1
Exportações de bens e serviços (variação homóloga)	-0,3	-10,2	9,5	7,0	3,1	6,4	3,8	5,0	5,4
Importações de bens e serviços (variação homóloga)	2,5	-9,9	7,8	-5,8	-6,6	3,6	5,9	4,9	4,8
Hiato do prouto	0,2	-3,3	-1,9	-3,5	-6,1	-6,4	-4,9	-3,1	-1,4
Contribuição para o crescimento do PIB:									
Procura interna (variação homóloga)	1,1	-2,8	1,1	-5,7	-7,0	-2,3	1,6	1,6	1,4
Inventários (variação homóloga)	0,1	-1,2	0,9	-0,4	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0
Exportações líquidas (variação homóloga)	-1,1	0,9	-0,1	4,3	3,6	1,0	-0,8	0,1	0,3
Balança de transações correntes (% do PIB), balança de pagamentos	-12,1	-10,4	-10,1	-6,2	-2,0	0,7	.	.	.
Balança comercial (% do PIB), balança de pagamentos	-9,4	-6,7	-7,1	-3,5	0,1	2,1	.	.	.
Condições de comercialização dos bens e serviços (variação homóloga)	-2,3	4,8	-1,3	-2,0	0,2	1,6	1,8	1,6	0,4
Posição de investimento internacional líquida (% do PIB)	-95,1	-107,9	-104,3	-101,0	-113,8	-116,2	.	.	.
Dívida externa líquida (% do PIB)	75,2*	84,8*	83,2*	85,9*	103,0*	.	.	.	.
Dívida externa bruta (% do PIB)	202,7	225,5	226,7	218,8	235,3	226,6	.	.	.
Resultados das exportações face aos países avançados (variação % ao longo de 5 anos)	-1,1	-0,3	0,7	-0,2	-6,8	1,5	.	.	.
Quota dos mercados de exportação, bens e serviços (%)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	.	.	.
Taxa de poupança das famílias (poupanças líquidas em percentagem do rendimento disponível líquido)	-1,1	2,7	1,3	-0,9	1,1	1,7	.	.	.
Fluxo de crédito para o setor privado, consolidado (% do PIB)	15,9	5,3	5,3	0,4	-2,7	-2,4	.	.	.
Dívida do setor privado, consolidado (% do PIB)	196,2	204,1	201,5	204,2	207,8	202,8	.	.	.
Índice de preços do imobiliário deflacionados (variação homóloga)	1,2	1,4	-0,5	-7,2	-8,4	-2,2	.	.	.
Investimento residencial (% do PIB)	4,7	4,1	3,6	3,3	2,7	2,3	.	.	.
Passivo total do setor financeiro, não consolidado (variação)	3,0	6,7	6,3	-8,8	-3,1	-4,2	.	.	.
Rácio dos fundos próprios de nível 1 <sup>1</sup>	6,2	7,5	7,9	8,1	11,0	11,7	.	.	.
Rácio de solvência global <sup>2</sup>	9,4	10,5	10,3	9,8	12,6	13,7	.	.	.
Montante bruto total dos créditos de cobrança duvidosa e dos créditos improdutivos (% do total de instrumentos de dívida e do total de empréstimos e adiantamentos) <sup>2</sup>	1,6	2,5	3,7	5,3	7,0	7,8	.	.	.
Mudanças no emprego (número de pessoas, variação homóloga)	0,5	-2,9	-1,4	-2,3	-4,0	-2,7	1,8	0,7	0,7
Taxa de desemprego	8,7	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,2	13,4	12,6
Taxa de desemprego de longa duração (% da população ativa)	4,1	4,7	6,3	6,2	7,7	9,3	.	.	.
Taxa de desemprego dos jovens (% da população ativa no mesmo escalão etário)	21,5	25,3	27,9	30,3	37,9	38,1	34,7	.	.
Taxa de atividade (15-64 anos)	73,9	73,4	73,7	73,6	73,4	73,0	.	.	.
Jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação	10,2	11,2	11,4	12,6	13,9	14,1	.	.	.
Pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (% da população total)	26,0	24,9	25,3	24,4	25,3	27,4	.	.	.
Em risco de pobreza (% da população total)	18,5	17,9	17,9	18,0	17,9	18,7	.	.	.
Taxa de privação material grave (% da população total)	9,7	9,1	9,0	8,3	8,6	10,9	.	.	.
Número de pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa (% do total da população com idade inferior a 60 anos)	6,3	7,0	8,6	8,3	10,1	12,2	.	.	.
Deflacionador do PIB (variação homóloga)	1,7	1,1	0,6	-0,3	-0,4	2,3	1,0	1,0	1,4
Índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) (variação homóloga)	2,7	-0,9	1,4	3,6	2,8	0,4	-0,2	0,1	1,1
Renuneração nominal por trabalhador (variação homóloga)	2,6	2,4	2,1	-1,8	-2,1	3,5	-0,5	0,7	0,8
Produtividade do trabalho (real, por trabalhador, variação homóloga)	-0,2	-0,3	3,4	0,1	0,8	1,6	.	.	.
Custo unitário do trabalho (conjunto da economia, variação homóloga)	2,8	2,7	-1,2	-2,0	-2,9	1,9	0,2	-0,2	-0,2
Crescimento real do custo unitário do trabalho (variação homóloga)	1,0	1,6	-1,9	-1,7	-2,5	-0,4	-0,8	-1,2	-1,5
TCRE <sup>3)</sup> (CUT, variação homóloga)	0,5	0,0	-2,5	-2,1	-5,5	2,4	-0,5	-2,3	-0,9
TCRE <sup>3)</sup> (IHPC, variação homóloga)	-1,4	-0,4	-3,5	1,4	-1,4	0,0	0,7	-0,9	-0,9
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9	-4,6	-3,2	-2,8
Saldo orçamental estrutural (% do PIB)	.	.	-7,5	-5,5	-2,3	-2,0	-1,2	-1,7	-2,1
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)	71,7	83,6	96,2	111,1	124,8	128,0	128,9	124,5	123,5

(1) Grupos bancários e bancos nacionais.

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

(3) Taxa de câmbio efetiva real.

(\*) Indica BPM5 e/ou SEC95

Fonte: Comissão Europeia, Previsões do inverno de 2015; BCE

Quadro 1.2: Indicadores do painel de avaliação do PDM para Portugal

			Limiares	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Desequilíbrios e competitividade externos	Saldo da Balanças de Transações Correntes (% do PIB)	Média de 3 anos	-4%/6%	-10,8	-10,8	-10,9	-8,9	-6,1	-2,5
		p.m.: Nivel ano	-	-12,1	-10,4	-10,1	-6,2	-2,0	0,7
	Posição de investimento internacional líquida (em % do PIB)		-35 %	-95,1	-107,9	-104,3	-101,0	-113,8	-116,2
	Taxa de câmbio real efetiva (TCER) (42 países industrializados - deflator IHPC)	Variação (%) (3 anos)	±5% & ±11%	2,0	1,0	-3,1	-3,0	-4,0	-0,6
		p.m.: Variação homóloga (%)	-	0,6	-0,6	-3,1	0,7	-1,6	0,3
	Quotas dos mercados de exportação	Variação (%) (5 anos)	-6 %	-12,6	-8,8	-7,8	-8,9	-15,7	-5,3
		p.m.: Variação homóloga (%)	-	-4,1	0,7	-9,3	0,9	-4,6	7,7
	Custo unitário do trabalho (ULC) nominal	Variação (%) (3 anos)	9% & 12%	4,5	6,6	4,2	-0,6	-6,0e	-3,0e
p.m.: Variação homóloga (%)		-	2,8	2,7	-1,2	-2,0	-2,9e	1,9e	
Desequilíbrios internos	Preços do Imobiliário Deflacionados (variação homóloga (%))		6 %	1,0b	1,0	-1,0	-6,5	-8,3	-2,5
	Fluxo de crédito para o setor privado em % do PIB, consolidado		14 %	15,9	5,3	5,3	0,4	-2,7e	-2,4e
	Dívida do setor privado em % do PIB, consolidada		133 %	196,2	204,2	201,5	204,2	207,8e	202,8e
	Dívida do Setor das Administrações Públicas em % do PIB		60 %	71,7	83,6	96,2	111,1	124,8	128,0
	Taxa de desemprego	Média de 3 anos	10 %	8,7e	9,3e	10,4e	11,8e	13,6e	15,0
		p.m.: Nivel ano	-	8,5e	10,6e	12,0e	12,9	15,8	16,4
Passivo total do setor financeiro (variação homóloga (%))		16,5 %	4,4	8,9	11,5	-4,6	-3,7	-5,3	

Anotações: b: interrupção nos dados. e: valor estimado.

Nota: 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 às TCER e aos CUT, o primeiro limiar é respeitante aos Estados-Membros da área do euro. (1) Os valores em itálico foram calculados de acordo com as normas anteriores (SEC95/BPM5). (2) Dados sobre as quotas dos mercados de exportação: as exportações mundiais totais têm por base a quinta edição do Manual da Balança de Pagamentos (BPM5).

Fonfe: Comissão Europeia

## 2. DESEQUILÍBRIOS, RISCOS E AJUSTAMENTO

## 2.1. COMPETITIVIDADE E SUSTENTABILIDADE EXTERNA

**A posição líquida de investimento internacional (PLII) de Portugal continua a ser muito negativa, apesar do recente ajustamento, substancial, da balança de transações correntes.**

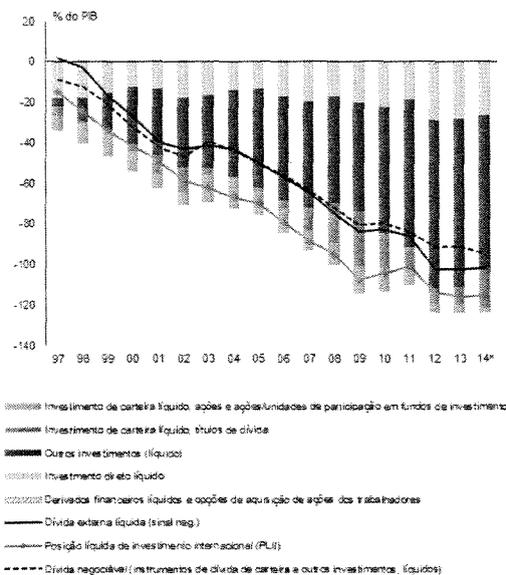
(<sup>2</sup>) A PLII deteriorou-se acentuadamente na década subsequente à introdução do euro, mas o seu declínio abrandou após 2010, atingindo um nível de cerca de -115 % do PIB em 2014 (gráfico 2.1.1). Um elevado nível de dívida externa líquida torna a economia vulnerável a inversões dos fluxos de capital ou súbitos hiatos do produto. Para melhorar a PLII a longo prazo, são necessários excedentes da balança corrente persistentes e substanciais. O problema é agravado pelo facto de, no passado, os défices da balança de transações correntes terem induzido despesas ineficientes em consumo privado e investimento em construção e bens imóveis, em detrimento de um reforço do *stock* de capital produtivo, que teria melhorado a capacidade da economia para reembolsar a dívida externa. Com efeito, a fraca eficiência do investimento parece constituir um problema particular em Portugal, uma vez que o seu «rácio marginal capital-produção» (RMCP) (<sup>3</sup>) é relativamente elevado, indiciando uma baixa produtividade do investimento (quadro 2.1.1).(<sup>4</sup>)

(<sup>2</sup>) Grécia e Chipre são os únicos Estados-Membros que apresentam uma Posição de Investimento Internacional mais negativa do que Portugal.

(<sup>3</sup>) O indicador inverso do RMCP=  $\frac{I}{Y}$  mede o crescimento da produção associado a um determinado investimento. Em igualdade de circunstâncias, um RMCP mais baixo traduz uma maior qualidade ou eficiência do investimento.

(<sup>4</sup>) Baldi e al. (2014), *Weak Investment Dampens Europe's Growth*, DIW Economic Bulletin, DIW.

Gráfico 2.1.1: Decomposição da Posição Líquida de Investimento Internacional de Portugal (PLII)



Fonte: Comissão Europeia

Quadro 2.1.1: RMCP (crescimento médio a 5 anos) em alguns países da área do euro

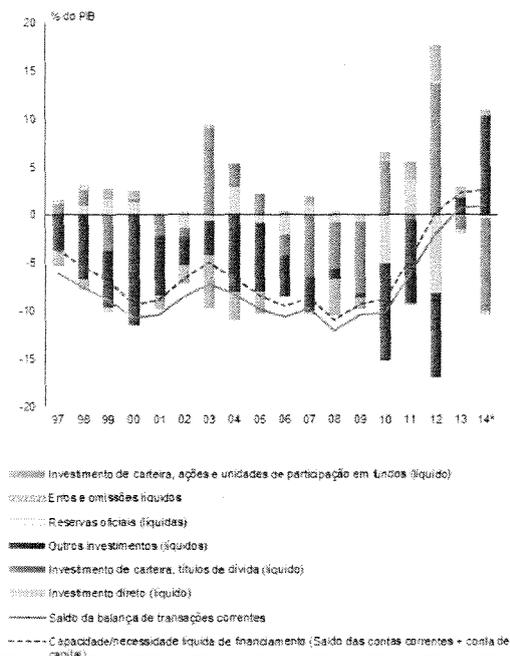
ICOR (crescimento médio em %)	1994-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2013
Irlanda	2,2	3,8	2,0	-3,4
Grécia	6,5	5,6	-2,9	-2,9
Espanha	7,3	6,9	11,3	91,6
Itália	10,4	50,9	8,3	4,7
Portugal	8,0	6,8	35,2	-4,5

Fonte: Comissão Europeia

**A fraca eficiência do investimento pode ser consequência da perda de atratividade de Portugal como destino de IDE.** Desde meados da década de 1990, os «outros investimentos», essencialmente através dos bancos, constituíram a mais importante fonte de financiamento da balança de transações correntes, alimentando a grande expansão do crédito que antecedeu a crise económica e financeira (gráfico 2.1.2). Ao mesmo tempo, o afluxo de IDE foi-se esgotando, em parte como resultado da emergência da Ásia e da Europa Oriental como concorrentes para o IDE, e, em parte, devido a problemas internos, como a rigidez dos mercados de trabalho e de produtos e um clima empresarial difícil. A recente retoma do afluxo de IDE está relacionada com o processo de privatização. O investimento de carteira assumiu uma importância crescente no financiamento da balança de transações correntes entre 2007 e 2009,

traduzindo em certa medida uma procura de retorno.

Gráfico 2.1.2: Financiamento da balança de transações correntes

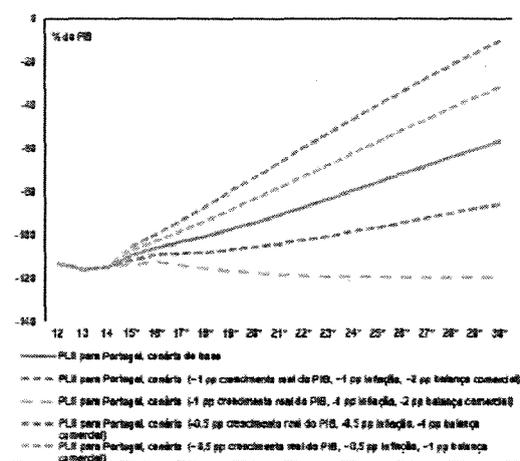


Fonte: Comissão Europeia

Serão necessários excedentes da balança corrente consideráveis e persistentes para reduzir para metade o valor altamente negativo da PLII no prazo de dez anos. A Comissão estima que Portugal teria de conseguir excedentes da balança de transações correntes de cerca de 2,5 % do PIB, em média, ao longo da próxima década, para reduzir para metade a PLII negativa (atualmente de cerca de -115 % do PIB) até 2024. Excedentes da balança de transações correntes da ordem dos 0,5 % do PIB, em média, reduziriam a PLII para -80 % do PIB em 2024 (gráfico 2.1.3). Contudo, a posição de Portugal em termos de dívida externa é muito sensível aos choques macroeconómicos. A título de exemplo, uma quebra simultânea permanente de 1 ponto percentual do aumento do PIB real e do deflador do PIB, conjugada com uma deterioração da balança comercial de 2 pontos percentuais do PIB, impediria que o valor negativo da PLII continuasse a registar uma quebra. Inversamente, um crescimento, inflação e movimento da balança

comercial positivos, com amplitude semelhante, conduziriam a uma melhoria substancial da PLII, para cerca de -47 % do PIB em 2024.

Gráfico 2.1.3: Sensibilidade da PLII relativamente aos choques macroeconómicos



Fonte: Comissão Europeia

A sustentabilidade da posição externa do país depende também da sua estrutura de financiamento. A composição da PLII evoluiu consideravelmente desde 2004, sendo agora claramente predominante a participação dos «outros investimentos» (quadro 2.1.2).<sup>(5)</sup> Esta transferência do investimento de carteira para o financiamento da PLII através da dívida aumenta as vulnerabilidades externas.<sup>(6)</sup> O financiamento da PLII através de IDE, que se pode considerar a opção mais sustentável, uma vez que não só permite uma partilha dos riscos com investidores estrangeiros mas também atrai tecnologia e espírito empreendedor para a economia, melhorou recentemente, em resultado do processo de privatização.

<sup>(5)</sup> A rubrica «Outros investimentos» inclui o financiamento recebido durante o programa de ajustamento económico, que representou cerca de 40 % da PLII total em 2013.

<sup>(6)</sup> O financiamento da balança de transações correntes através de empréstimos supõe um risco mais elevado do que o financiamento através de capitais próprios, uma vez que este último, ao contrário do primeiro, permite uma partilha de riscos entre investidores nacionais e estrangeiros.

Quadro 2.1.2: Estrutura da PLII

	2004	2009	2013
Investimento de carteira (%)	21	34	9
FDI (%)	22	18	21
Outros investimentos (%)	56	48	70

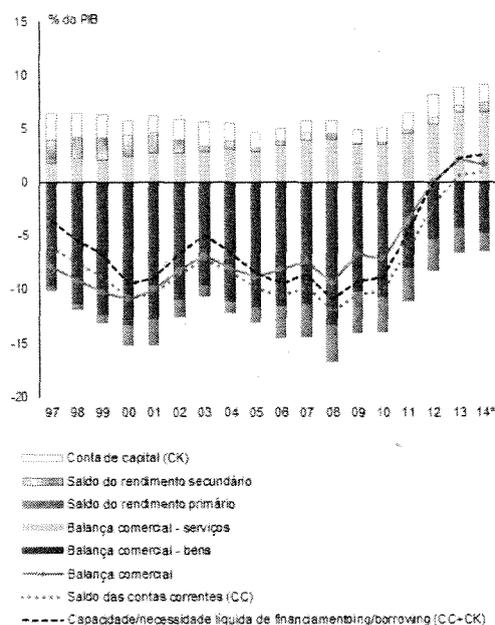
Fonte: Comissão Europeia

Portugal registou um considerável défice da balança de transações correntes durante muitos anos, começou a inverter-se no início da crise económica e financeira. Partindo de um défice de cerca de 12 % do PIB em 2008, a balança de transações correntes deverá ter registado em 2014 um excedente pelo segundo ano consecutivo, de cerca de 1 % do PIB, (gráfico 2.1.4). <sup>(7)</sup> A trajetória positiva da balança de transações correntes tem-se devido sobretudo a uma assinalável melhoria da balança comercial, em resultado tanto de uma contração das importações - devida à debilidade da procura interna - como de uma melhoria da competitividade externa. Esta situação contrasta com a persistência de um saldo negativo dos rendimentos primários, associado ao forte aumento da dívida externa líquida registado no passado, e que inclui, em especial, os pagamentos de juros ligados ao investimento de carteira e aos «outros investimentos». O défice da balança de rendimentos primários constituirá um peso para a balança de transações correntes ainda durante algum tempo. No entanto, em resultado de uma inversão dos fluxos migratórios e do apoio adicional proveniente de familiares no estrangeiro, com motivo da crise, as remessas dos cidadãos portugueses que trabalham no estrangeiro têm aumentado de forma significativa nos últimos anos (atingindo 1,6 % do PIB em 2013), contribuindo, assim, para um aumento substancial do saldo das transferências. Tradicionalmente positivo, o saldo das transferências de capitais, essencialmente provenientes da UE, deverá também permanecer estável nos próximos anos. A melhoria da balança de transações correntes de Portugal reflete-se na sua capacidade líquida de financiamento externo, que se tornou positiva em 2013, em consequência

(7) As componentes da balança de transações correntes e da capacidade/necessidade líquida de financiamento são comunicadas de acordo com a metodologia para a balança de pagamentos em conformidade com o SEC 2010 revisto e o BPM6. A avaliação da balança de transações correntes com recurso às contas nacionais fornece um quadro semelhante, com uma alteração significativa do saldo da balança de transações correntes desde 2008, embora se estime que tenha permanecido negativo ainda em 2014.

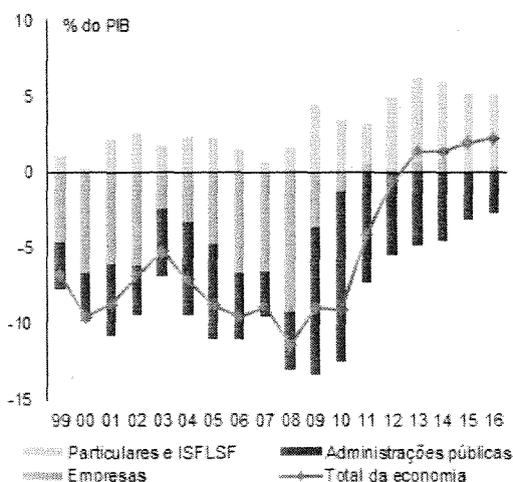
do progressivo desendividamento dos particulares e do setor empresarial não financeiro, bem como da consolidação orçamental que permitiu reduzir os défices das administrações públicas (gráfico 2.1.5).

Gráfico 2.1.4: Posição externa e respetivas componentes



Fonte: Comissão Europeia

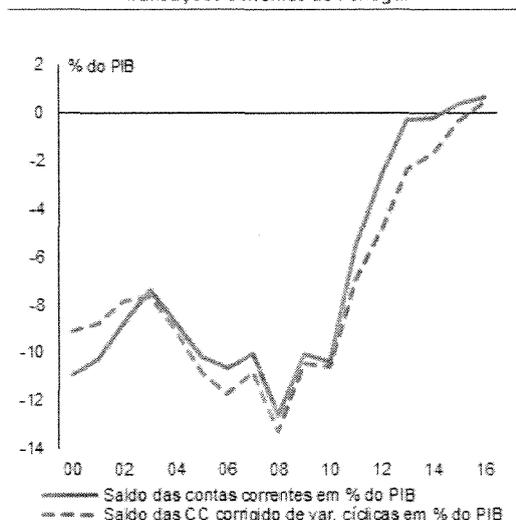
Gráfico 2.1.5: Capacidade/necessidade líquida de financiamento por setor



Fonte: Comissão Europeia

O ajustamento da balança de transações correntes tem sido, em grande medida, de natureza estrutural. Não obstante a compressão das importações durante a recessão, os fatores cíclicos desempenharam um papel reduzido no ajustamento da balança de transações correntes entre 2010 e 2013 (gráfico 2.1.6), representando apenas cerca de 18 % do aumento total do saldo da balança de transações correntes, equivalente a 10 pontos percentuais do PIB (gráfico 2.1.7)<sup>(8)</sup> Estima-se que a consolidação orçamental de natureza estrutural tenha contribuído em cerca de 10 % para o reequilíbrio da balança de transações correntes no período 2010-2013, enquanto a redução da dívida do setor privado, a brusca queda da atividade de construção e o abrandamento da contração de empréstimos no setor privado contribuíram, cada um, com cerca de 5 % para o ajustamento total da balança de transações correntes.

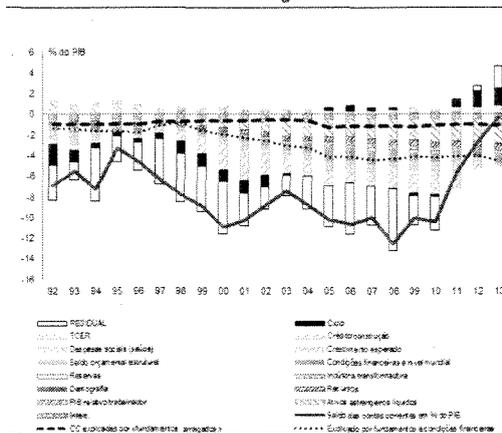
Gráfico 2.1.6: Saldo nominal e estrutural da balança de transações correntes de Portugal



Fonte: Comissão Europeia

<sup>(8)</sup> Cerca de 54 % da oscilação do saldo da balança de transações correntes em 2010-2013 devem-se, provavelmente, a fatores estruturais «residuais», como por exemplo uma melhor especialização das exportações em termos geográficos e de produtos.

Gráfico 2.1.7: Discriminação das componentes cíclicas e estruturais da balança de transações correntes de Portugal



Fonte: Comissão Europeia

Apesar da considerável melhoria estrutural da sua balança de transações correntes, Portugal continua a ter uma posição externa vulnerável. Em especial, a sua posição líquida em ativos estrangeiros, acentuadamente negativa, tornou-se um importante peso para a balança de transações correntes, implicando por si só um défice estrutural de cerca de 3,5% do PIB.

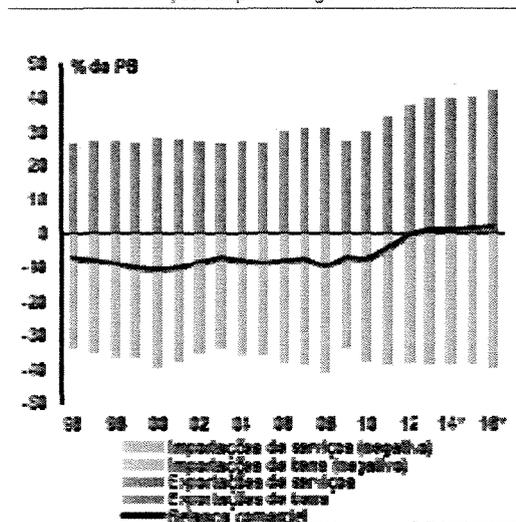
O bom desempenho das exportações contribuiu para o reequilíbrio da posição externa da economia portuguesa. O crescimento das exportações foi modesto na primeira década de 2000. Desde 2008, no entanto, esta tendência inverteu-se graças a melhorias importantes da competitividade externa, tendo o peso relativo das exportações no PIB passado de 27 %, em 2009, para cerca de 40 % em 2013 (ver gráfico 2.1.8). Trata-se ainda de um nível relativamente baixo, se comparado com outras economias pequenas e abertas da área do euro, o que sublinha a necessidade de prosseguir o processo de reequilíbrio no sentido de um crescimento induzido pelas exportações, a fim de sustentar a melhoria da balança de transações correntes.<sup>(9)</sup> O crescimento das exportações foi sobretudo induzido pelas exportações de bens, que viram o seu peso relativo no PIB aumentar, de 19 % em 2009, para 29 % em 2013. No mesmo período, a quota do mercado de exportação português

<sup>(9)</sup> As exportações continuaram a representar uma pequena percentagem do PIB em 2013, em comparação com outros países da área do euro como a Irlanda (105 %), os Países Baixos (83 %), a Bélgica (83 %) ou a Áustria (54 %).

aumentou, uma vez que o crescimento anual das exportações foi superior ao crescimento da procura externa de produtos de exportação portugueses, em 3,7% em média, de acordo com as Contas Nacionais.

**As importações viram-se comprimidas sob o efeito da queda da procura interna durante a crise económica e financeira.** A diminuição das despesas em investimento e consumo afetou negativamente a procura de importações durante a recessão económica e compensou o impulso adicional às importações decorrente da retoma das exportações. Em consequência, o peso relativo das importações no PIB manteve-se relativamente constante, em cerca de 38%, no período 2010 – 2013 (gráfico 2.1.8). No entanto, este peso deverá aumentar à medida que a recuperação económica é progressivamente induzida pela procura interna (ver secção 1)

Gráfico 2.1.8: Importações e exportações de bens e serviços em percentagem do PIB

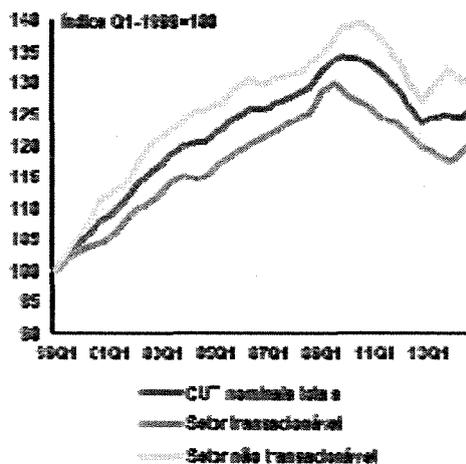


Fonte: Comissão Europeia

O recente relançamento das exportações foi apoiado por uma evolução favorável dos custos unitários do trabalho (CUT) nominais. Na década que se seguiu à introdução do euro, os custos unitários do trabalho nominais aumentaram mais rapidamente do que em outros países da área do euro, em resultado de um maior aumento da remuneração nominal por trabalhador e de menores taxas de crescimento da produtividade. Este facto foi particularmente patente nos primeiros anos do euro. A tendência crescente dos

CUT no setor transacionável inverteu-se em 2010, tendo os CUT diminuído em média quase 7% no final de 2013, devido a aumentos de produtividade associados a cortes no emprego (gráfico 2.1.9). No entanto, a redução dos CUT no setor transacionável parece ter-se invertido recentemente, o que põe em evidência que criar emprego, contendo simultaneamente as pressões sobre os preços no setor transacionável, constitui um verdadeiro desafio. A correção dos CUT nominais no setor não transacionável não começou a fazer-se antes de 2011, e este ajustamento foi refreado no final de 2013 pela reposição de uma parte dos salários no setor público, que haviam sido objeto de cortes com vista a apoiar a consolidação orçamental.

Gráfico 2.1.9: Evolução dos CUT nominais nos setores transacionável e não transacionável, 1999-2014

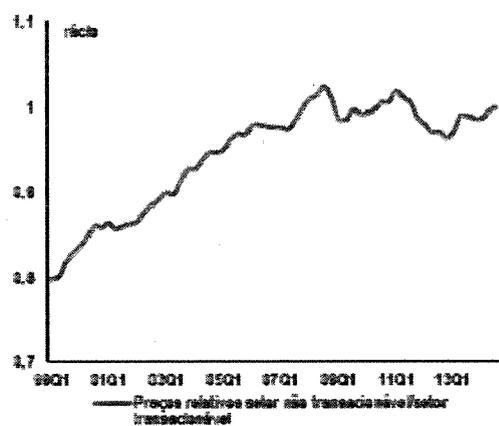


Fonte: Comissão Europeia

**Privilegiar o setor transacionável em detrimento do não transacionável para reequilibrar com êxito a economia, requer uma maior flexibilidade nos mercados dos produtos.** Impõem-se novas reformas nos mercados dos produtos para combater as debilidades e os fatores de rigidez estruturais no setor não transacionável, em especial nas indústrias de rede, com vista a reduzir os custos de produção para os exportadores e estimular a competitividade em geral. Os preços relativos aumentaram até à eclosão da crise económica, mas ajustaram-se consideravelmente

entre 2010 e 2012 (gráfico 2.1.10), uma vez que as reformas estruturais atenuaram a subida dos preços dos bens e serviços não transacionáveis; outro fator, ainda mais significativo, foi a alteração da gama de produtos de exportação em benefício de exportações com maior valor acrescentado e níveis de preços mais elevados. Ambas as tendências conduzem a um reequilíbrio mais acentuado em favor do setor transacionável.

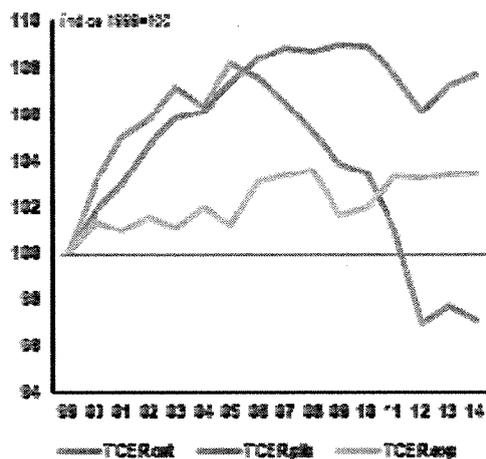
Gráfico 2.1.10: Taxas de câmbio efetivas reais em relação ao conjunto da área do euro



Fonte: Comissão Europeia

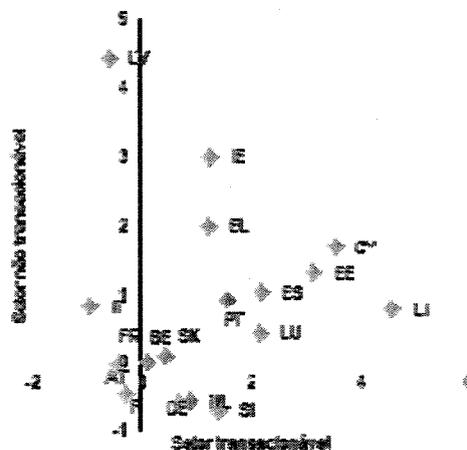
Além disso, a taxa de câmbio efetiva real foi ajustada significativamente nos últimos anos. O ajustamento mais sensível ocorreu na taxa de câmbio efetiva real com base nos CUT (gráfico 2.1.11). Esse ajustamento foi particularmente acentuado entre 2010 e 2012, altura em que os custos unitários do trabalho diminuíram, tendo a produtividade crescido mais rapidamente do que os salários nominais. A significativa quebra no emprego contribuiu para o crescimento da produtividade, ao passo que a rigidez dos salários nominais limitou a amplitude do seu ajustamento, que só se processou marginalmente, ou seja, para os novos contratos.

Gráfico 2.1.11: Taxas de câmbio efetivas reais em relação ao conjunto da área do euro



Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 2.1.12: Taxa de crescimento média das margens de lucro (2010-2013)



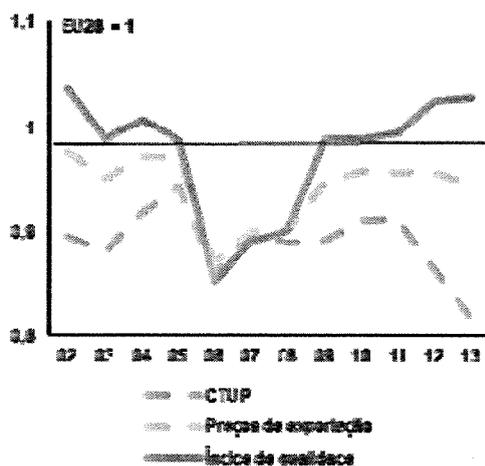
Fonte: Comissão Europeia

O ajustamento dos salários reais e dos custos unitários do trabalho é consentâneo com os desafios da absorção do desemprego e do reequilíbrio externo. O ajustamento conseguido deve ser preservado, tendo em conta os equilíbrios internos e externos<sup>(10)</sup>. Além disso, a diferenciação salarial pode facilitar a reafecção de recursos em

<sup>(10)</sup> Consultar: *The Economic Adjustment Programme for Portugal tenth review. European Economy. Occasional Paper 171, 2014., pp. 41-43.*

favor dos setores transacionáveis, contribuindo para o crescimento da produtividade e da capacidade de exportação. O gráfico 2.1.11 mostra que o acentuado ajustamento para baixo da taxa de câmbio efetiva real (TCER) baseada nos CUT se fez acompanhar de uma redução atenuada da TCER baseada no deflacionador do PIB, o que é coerente com o ajustamento dos salários reais face à folga existente no mercado de trabalho, mas pode indiciar uma capacidade de reação mais limitada das margens preço-custo a uma situação económica débil. No entanto, a evolução dos custos unitários do trabalho poderá, por si só, desempenhar um papel importante no estímulo ao setor exportador, desde que as margens de lucro sejam mais elevadas nos setores transacionáveis, para que os recursos sejam transferidos para esses setores. No gráfico 2.1.12 pode observar-se que as margens de lucro dos setores transacionáveis cresceram a um ritmo ligeiramente mais rápido do que as dos setores não transacionáveis no período 2010-2013.

Gráfico 2.1.13: CTUP, qualidade e preços das exportações portuguesas em comparação com a média da UE28



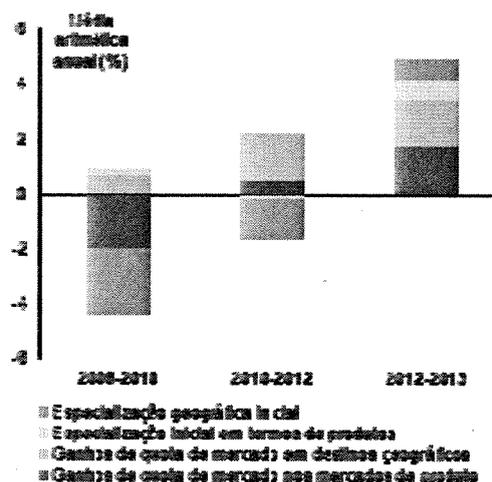
Fonte: Comissão Europeia, Centro Comum de Investigação, IPTS

Portugal reforçou a sua capacidade competitiva nos mercados de exportação através de melhorias da eficiência produtiva e da qualidade dos produtos. Os custos do trabalho por unidade produzida (CTUP)<sup>(1)</sup> relativos em

<sup>(1)</sup> Os custos do trabalho por unidade produzida (CTUP) definem-se como o custo unitário do trabalho, em euros, de

Portugal haviam fluído em torno dos 90 % da média da UE até 2011, mas, desde então, diminuíram acentuadamente, destacando os ganhos de competitividade decorrentes da redução dos custos de produção (gráfico 2.1.13). Todavia, este declínio não se fez acompanhar de uma redução semelhante nos preços de exportação relativos, o que sugere que os exportadores portugueses conseguiram retirar margens de lucro mais elevadas das suas exportações, provavelmente em resultado de uma «melhoria» da sua carteira de produtos de exportação. Com efeito, tudo aponta para uma contínua melhoria da qualidade dos produtos de exportação portugueses em relação à média da UE. Este facto fica patente no «Índice de Qualidade» (gráfico 2.1.13), que avalia a capacidade das empresas exportadoras para cobrar preços mais elevados. No entanto, importa salientar que, embora a qualidade das exportações portuguesas tenha ultrapassado claramente a do resto da UE em setores específicos, o setor exportador português continua especializado em produtos de preço e qualidade inferiores.

Gráfico 2.1.14: Repartição geográfica e setorial do crescimento da quota do mercado de exportação em Portugal



Fonte: Comissão Europeia

A especialização, tanto geográfica como a nível de produtos, tem contribuído para o aumento das quotas do mercado de exportação desde

produzir uma determinada quantidade de um produto de exportação.

2010. Uma especialização geográfica e uma gama de produtos desfavoráveis, nas exportações portuguesas, haviam conduzido a um declínio das quotas do mercado de exportação entre 2008 e 2010. Contudo, esta tendência inverteu-se desde então e as quotas do mercado de exportação estão agora a ser melhoradas, à medida que os exportadores portugueses penetram em mercados de exportação em rápido crescimento, com produtos de exportação de maior procura. Em resultado da recuperação económica nos principais parceiros comerciais europeus<sup>12</sup>, a especialização geográfica inicial tem contribuído positivamente, nos últimos tempos, para as quotas do mercado de exportação português (gráfico 2.1.14).

**Não obstante as recentes melhorias na estrutura das suas exportações, as empresas portuguesas continuam ainda especializadas em produtos de qualidade e preço relativamente baixos.** Desde 2006, o peso relativo dos bens de capital nas exportações portuguesas aumentou apenas 1,4 pontos percentuais, enquanto o peso relativo dos bens de consumo diminuiu 1,3 pontos percentuais. Os bens de capital são habitualmente produtos de elevado valor acrescentado cuja competitividade se baseia na qualidade. Em 2013, a quota-parte dos bens de capital nas exportações portuguesas era ainda nitidamente inferior à sua quota-parte nas exportações totais da UE28 (ver quadro 2.1.3). A maior proporção dos bens de consumo no total de exportações de Portugal aponta para a necessidade de reforçar a produção de bens com maior valor acrescentado.

Quadro 2.1.3: Estrutura das exportações de bens por grandes categorias económicas (em%)

Portugal	2006	2009	2013
Bens intermédios	56,0	52,8	55,9
Bens de equipamento	8,4	9,9	9,8
Bens de consumo	35,6	37,3	34,3
UE28	2006	2009	2013
Bens intermédios	53,0	51,2	54,2
Bens de equipamento	18,7	17,6	17,1
Bens de consumo	28,3	31,2	28,8

Fonte: Comissão Europeia

**As exportações portuguesas de serviços têm-se mantido sensivelmente constantes em**

<sup>12</sup> Os três principais parceiros comerciais portugueses pertencem à área do euro: Espanha, Alemanha e França. Representam cerca de 50 % do total das exportações.

**percentagem das exportações de serviços à escala mundial, durante a última década.** O aumento das exportações de serviços de transporte foi, em termos gerais, compensado pelo declínio do turismo e outros serviços (quadro 2.1.4). Os serviços do setor dos transportes caracterizam-se por um elevado valor acrescentado, e a sua expansão pode representar ganhos de produtividade significativos. De um modo geral, as exportações de serviços têm vindo a assumir importância crescente na economia portuguesa. As exportações portuguesas de serviços representaram 27 % do total das exportações de bens e serviços entre 2007 e 2013, ou seja, mais 3 pontos percentuais do que entre 2000 e 2006. O rácio entre as exportações portuguesas de serviços e o PIB aumentou também, tendo passado de uma média de 6,5 % (2000-2006) para 8,9 % entre 2007 e 2013. Apesar deste aumento, a proporção das exportações portuguesas de serviços relativamente ao PIB continua a ser inferior à de outros países europeus pequenos e abertos, como a Bélgica, a Irlanda ou os Países Baixos.

Quadro 2.1.4: Quotas de mercado mundiais para os serviços (em %)

	2000-2001	2012-2013
Total Serviços	0,6	0,6
Transportes	0,4	0,8
Viagens	1,1	1,0
Outros serviços	0,3	0,3

Fonte: Comissão Europeia

**Até agora, Portugal realizou progressos significativos na correção dos seus desequilíbrios externos e internos.** No entanto, e apesar das importantes melhorias registadas, o ajustamento não está concluído, e a persistência de importantes responsabilidades externas continua a constituir um importante fator de vulnerabilidade. A PLII voltou a deteriorar-se, uma vez que as recentes melhorias a nível da balança de transações correntes não são suficientes para compensar as suas variações negativas. No passado, as melhorias substanciais a nível da evolução dos custos, particularmente no setor não transacionável, conjugadas com a acrescida qualidade dos bens exportados, haviam reforçado a competitividade e a capacidade dos exportadores para penetrar com êxito nos mercados internacionais. Terão de verificar-se novas melhorias a nível da evolução dos custos, num clima de inflação moderada, que

podem ser dificultadas pelas ineficiências e rigidezes presentes no mercado interno. A introdução de amplas reformas nos mercados de bens e serviços poderia contribuir para assegurar que o capital é afetado de modo eficiente aos setores mais produtivos e teria como resultado um reforço da produtividade e do crescimento a longo prazo

## 2.2. SOBREENDIVIDAMENTO E DESALAVANCAGEM

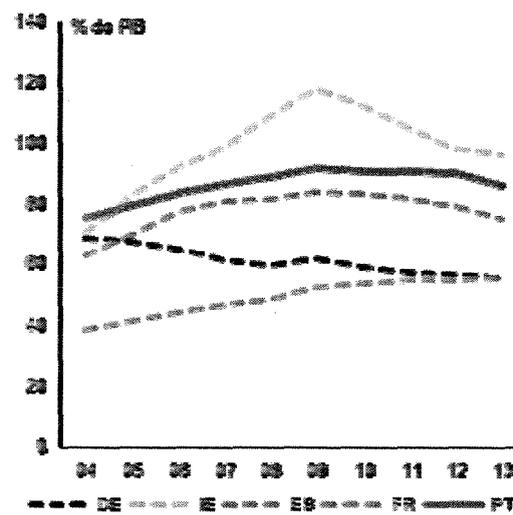
**Portugal atravessou uma grave recessão, caracterizada por empresas em situação financeira delicada, um setor bancário em dificuldades e uma dívida pública em aumento constante.** Na fase pós-programa, a elevada alavancagem financeira das empresas portuguesas continua a constituir um fator crítico que condiciona o seu desempenho e dificulta a recuperação da economia. A presente secção analisa em primeiro lugar as tendências verificadas a nível dos particulares e, em especial, o endividamento do setor empresarial não financeiro, bem como as principais medidas estratégicas adotadas com vista a melhorar a situação financeira das empresas não financeiras (ENF). A segunda parte da presente secção aborda questões relacionadas com a sustentabilidade da dívida pública.

### Dinâmica do desendividamento no setor privado

**Portugal realizou progressos significativos a nível da reforma da sua economia, no contexto de uma profunda crise económica.** Três anos de esforços, com determinação, permitiram ao país sair com êxito do programa de ajustamento económico em junho de 2014. É incontestável que Portugal progrediu de modo considerável no sentido de corrigir os desequilíbrios do seu setor privado, um dos domínios essenciais do Programa. Nos últimos anos, a taxa de poupança dos particulares aumentou consideravelmente, para cerca de 10 % do rendimento disponível (partindo de 7 % em 2008), ao passo que o endividamento diminuiu, passando de quase 95 % do PIB, em 2009, para um pouco mais de 80 % do PIB no último trimestre de 2014. Isto permitiu ao setor financeiro, altamente alavancado, diminuir significativamente o seu rácio empréstimos/depósitos, em resultado de um maior volume de depósitos conjugado com uma diminuição do volume de empréstimos. O ajustamento verificado no setor dos particulares é ainda mais assinalável se se tiver em conta que ocorreu em plena crise financeira pan-europeia e no contexto de uma diminuição do rendimento disponível. No entanto, a difícil situação financeira das famílias portuguesas traduz-se no grande número de mutuários insolventes, que começou a aumentar já em 2008. Entre janeiro e novembro de 2014, o número de pessoas singulares em declaração de falência atingiu 12 979, ou seja, o

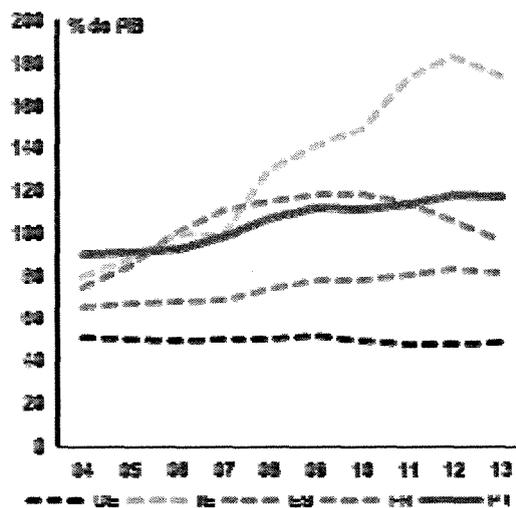
triplo do registado em 2010, de acordo com o Instituto Informador Comercial (IIC). Todavia, o ano de 2014 evidencia uma melhoria de 2 %, em comparação com o mesmo período de 2013. De acordo com o Banco de Portugal, o rácio do crédito malparado a particulares continua a aumentar, tendo atingido 4,9 % no terceiro trimestre de 2014 (aumento de 0,2 pontos percentuais em termos trimestrais), e cerca de 660 000 pessoas - o que representa cerca de 15 % da totalidade de mutuários - tinham empréstimos em incumprimento.

Gráfico 2.2.1: Endividamento dos particulares em percentagem do PIB



Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 2.2.2: Endividamento das ENF privadas \* em percentagem do PIB



(1) Excluindo financiamento comercial e empréstimos interempresas.

Fonte: Comissão Europeia

A deterioração das perspetivas de crescimento e a mudança de atitude em relação ao risco levaram as empresas não financeiras a ajustar os seus balanços, embora em menor medida do que os particulares. O muito elevado nível de endividamento das empresas não financeiras, tanto em relação aos níveis históricos como em relação a outras economias da área do euro, continua a constituir uma importante vulnerabilidade da economia portuguesa. Existem muitas publicações que confirmam a influência da liquidez, da estrutura financeira e das dificuldades financeiras sobre o desempenho das empresas. Estudos empíricos recentes, muitos deles baseados na experiência de anteriores crises económicas e financeiras, sugerem que níveis de dívida das empresas acima de 90 % do PIB<sup>(13)</sup> podem atuar como um importante travão ao crescimento económico, uma vez que empresas com níveis de endividamento mais elevados são menos propensas a investirem ou a contratarem pessoal. A dívida das empresas privadas portuguesas situava-se em 149,2%<sup>(14)</sup> do PIB em setembro de 2014, ou seja, cerca de 18 pontos percentuais abaixo do seu ponto

<sup>13</sup> Por exemplo, Cecchetti, Mohanty e Zampolli, *The Real Effects of Debt* (2011).

<sup>14</sup> Não consolidado. O nível consolidado da dívida era de cerca de 120 % do PIB, segundo o Ministério da Economia

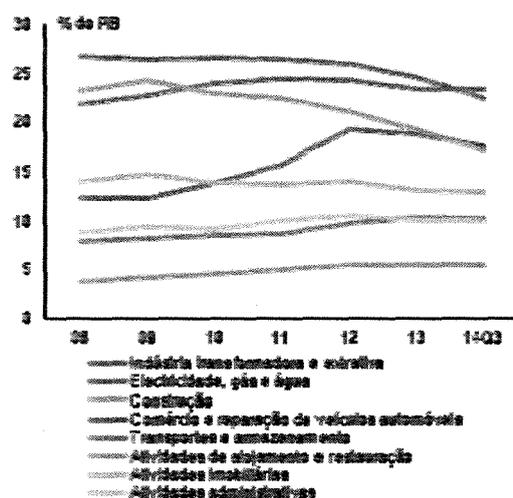
culminante de 167,4%, em 2012. Considerando a dívida do setor das ENF total, incluindo as empresas públicas e a totalidade dos empréstimos interempresas, o volume da dívida ascende a um valor impressionante de 172 % do PIB, ou seja, quase o dobro do limiar acima referido. Para um conjunto significativo de empresas, a correção do balanço tem sido bastante dececionante, em média, e o setor empresarial português continua a ser um dos mais endividados da Europa. Este elevado nível de endividamento prejudica a rentabilidade das empresas e tem um impacto negativo sobre os investimentos necessários para estimular o crescimento no setor transacionável.<sup>(15)</sup> Além disso, o elevado rácio da dívida das empresas não financeiras portuguesas representa um grande problema para os balanços dos bancos, bem como para a estabilidade financeira do país em geral, devido ao grande número de créditos malparados e de falências de empresas.

**Prosseguir uma desalavancagem disciplinada nos vários setores altamente endividados da economia portuguesa, estimulando ao mesmo tempo o crescimento económico, continua a constituir um desafio fundamental.** O setor bancário desempenha um papel crucial neste contexto, mediante a reafecção de recursos para os segmentos mais produtivos e inovadores da economia. É essencial adotar uma abordagem seletiva do crédito às empresas para garantir a viabilidade a longo prazo e a competitividade das empresas do setor privado. O reequilíbrio interno da economia portuguesa depende de se encontrar o compromisso correto entre o desendividamento, por um lado, e a reafecção de recursos, por outro. Este equacionamento é ainda mais complexo pelo facto de em Portugal prevalecer um clima de baixo crescimento e inflação moderada, o que representa um desafio para as atividades e a rentabilidade das empresas portuguesas e para o setor bancário nacional, que se encontra muito exposto a taxas de juro baixas, provenientes de um importante volume de créditos hipotecários antigos<sup>(16)</sup>.

<sup>15</sup> Goretti, M., Souto, M., *Macro-Financial Implications of Corporate (De)Leveraging in the Euro Area Periphery* (2013)

<sup>16</sup> A maior parte dos créditos hipotecários têm uma margem muito pequena, embora fixa, relativamente à taxa Euribor.

Gráfico 2.2.3: Discriminação por setor, rácios da dívida relativamente ao PIB



Fonte: Banco de Portugal

Quadro 2.2.1: Rátios dívida/capital próprio e de RCP, discriminados por setores

	Conversão de dívida em capital		Rentabilidade do capital próprio	
	2008	2013	2008	2013
Agricultura e Pesca	2,2	1,6	-1,2%	-0,6%
Indústria transformadora e Energia	2,1	2,2	5,7%	7,3%
Construção e Imobiliário	3,5	3,1	-2,8%	-4,0%
Empresas de distribuição	2,7	2,3	4,5%	2,7%
Transporte e armazenagem	6,2	12,1	-6,4%	6,1%
Alojamento e restauração	2,5	3,5	-6,1%	-20,1%
Informação e Comunicações	2,0	1,3	12,6%	1,5%
Outros serviços	2,8	2,2	9,0%	5,6%

Fonte: INE

O panorama do endividamento é bastante díspar nos diferentes setores económicos. Avaliar o endividamento relativamente ao nível de atividade económica não permite distinguir as grandes diferenças que existem entre setores. A discriminação dos valores por setores e os principais rácios empresariais - como o rácio dívida/capital próprio e o rácio de rentabilidade do capital próprio (RCP) - é muito mais interessante do ponto de vista analítico. Pode considerar-se que o rácio dívida/capital próprio ideal se situa em torno de 1, o que corresponde a uma situação em que o passivo da empresa é igual ao respetivo capital próprio, mas esse valor é muito específico para cada setor, na medida em que depende da proporção de ativos circulantes e não circulantes. O rácio ideal varia também em função da dimensão e da estrutura proprietária da empresa.

No entanto, para a maioria das empresas, o valor máximo aceitável para o rácio dívida/capital próprio situa-se entre 1,5 e 2. Em Portugal, o rácio dívida/capital próprio das ENF, definido como o total do passivo sobre o total do capital próprio, situava-se em 2,82 em 2008, tendo diminuído para 2,51 no final de 2013. A nível das PME, este rácio atingiu um valor próximo de 3 em 2008, tendo diminuído para 2,48 em 2013. Considerando os setores individualmente, os maiores desequilíbrios financeiros no final de 2013 encontravam-se no setor da construção e do imobiliário, com um rácio dívida/capital próprio de 3,1, no setor dos serviços de alojamento e restauração (3,48) e no setor dos transportes e armazenagem (12,11). A difícil situação económica do setor empresarial fica também patente na rentabilidade do capital próprio (RCP). A RCP (quadro 2.2.1) para o setor da construção e do imobiliário (-4 % em 2013) manteve-se negativa desde 2008. O setor dos serviços de alojamento e restauração tiveram um desempenho ainda pior, com uma RCP de -20,1 % em 2013. De um modo geral, quase metade das empresas do setor privado têm consumido os seus capitais próprios ou evidenciado resultados negativos ao longo dos últimos 5 anos.

Quadro 2.2.2: Importância das PME na economia portuguesa

	Número de empresas			Número de trabalhadores			Valor acrescentado		
	Portugal		UE28	Portugal		UE28	Portugal		UE28
	N.º	%	%	N.º	%	%	000 M€	%	%
Micro	739 555	95,4%	92,4%	1 230 990	42,8%	29,1%	15	22,4%	21,6%
Pequenas	30 732	4,0%	6,4%	588 424	20,4%	20,6%	15	22,6%	18,2%
Médias	4 547	0,6%	1,0%	444 610	15,4%	17,2%	14	21,6%	18,3%
<b>PME</b>	<b>774 834</b>	<b>99,9%</b>	<b>99,8%</b>	<b>2 264 024</b>	<b>78,7%</b>	<b>66,9%</b>	<b>44</b>	<b>66,5%</b>	<b>58,1%</b>
Grandes	722	0,1%	0,2%	613 790	21,3%	33,1%	22	33,5%	41,9%
<b>Total</b>	<b>775 556</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 877 814</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>66</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: DG Empresas e Indústria, *Small Business Act* para a Europa (SBA) 2014, ficha informativa sobre Portugal

As PME têm desempenhado, tradicionalmente, um papel muito mais importante na economia portuguesa do que em outros Estados-Membros da UE, sendo as empresas mais vulneráveis. De acordo com o «2014 Small Business Act for Europe (SBA)» em 2013 representavam 79 % dos postos de trabalho e 66 % do valor acrescentado, proporções que são consideravelmente superiores à média da UE. Além disso, 95 % das empresas em Portugal - cerca de três pontos percentuais acima da média da UE - são microempresas. Geram mais de 40 % dos postos de trabalho do setor privado. A maioria das PME opera no setor dos serviços, da indústria e do comércio, e em todos estes setores oferecem a maioria dos postos de trabalho.

Em virtude da sua dimensão, as PME (em especial as microempresas) estão muito dependentes do setor bancário nacional. Esta circunstância torna-as vulneráveis à acentuada restrição das condições de crédito que se verificou nos últimos anos, uma vez que os bancos registaram pressões a nível dos fundos próprios e começaram a desalavancar rapidamente os seus balanços. Regra geral, as microempresas têm muito menos poder negocial do que as empresas de maior dimensão quando se trata de negociar o reescalonamento da dívida com os bancos. As elevadas necessidades de refinanciamento associadas à liquidez a curto prazo para financiar operações correntes vieram agravar ainda os condicionamentos das microempresas em matéria de liquidez. Uma vez que a maioria parte das PME portuguesas já entraram na crise numa situação de elevado endividamento (com rácios dívida/capital próprio próximos de 3, ou dívida correspondente a

12 vezes os EBITDA<sup>17</sup>), o reescalonamento da dívida tornou-se difícil, em virtude da queda dos lucros. Um elevado endividamento tem obrigado as PME portuguesas a despedir trabalhadores e a procurar desendividar-se rapidamente. Não é de surpreender que, entre 2008 e 2013, as PME portuguesas tenham suprimido mais de 350 000 postos de trabalho, o que representa um corte de 13,5 % no total da sua força laboral em 2008. O valor acrescentado e o número total de PME também diminuíram, este último em muito menor medida. O processo de desendividamento das ENF após o ponto culminante de junho de 2011 (avaliado em cerca de 18 mil milhões de EUR, em termos nominais) ficou a dever-se em grande parte às PME. A sua quota-parte no rácio dívida/PIB baixou de 94,5 %, em 2012, para 84,8 % no terceiro trimestre de 2014. De um modo geral, mais de 20 % (quadro 2.2.3) das empresas portuguesas, em 2013, tinham dificuldades em cobrir as suas despesas de serviço da dívida a partir dos EBITDA e defrontavam-se com problemas de solvência, o que leva a crer que, no futuro, o processo de desendividamento deverá prosseguir, devendo provavelmente verificar-se mais insolvências.

Quadro 2.2.3: Mapa de intensidade do risco de solvência das empresas

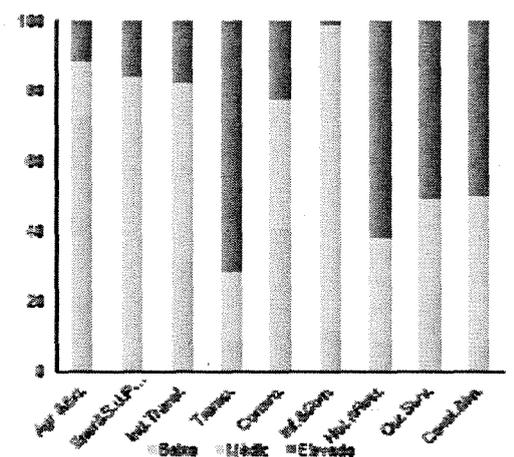
Dívida/EBITDA	>12	10,9	5,6	21,1
	6x to 12x	20,5	16,2	2,9
< 6x	17,5	4,2	1,2	
	<0,7	0,7 to 0,9	> 0,9	

Dívida/Capital aplicado

Fonte: Comissão Europeia, Base de Dados ORBIS

<sup>17</sup> EBITDA: *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation* (Resultados antes de juros, impostos e amortizações); Fonte: Base de dados BACH.

Gráfico 2.2.4: Distribuição do risco de solvência das empresas por setor



Fonte: Comissão Europeia, Base de Dados ORBIS

**O nível da dívida pode suscitar riscos sistémicos para o setor bancário.** Os últimos anos foram marcados pela mais grave crise financeira com que alguma vez se defrontou o setor bancário português. A estrutura de financiamento e o modelo comercial dos bancos portugueses, que assentavam no recurso ao financiamento por grosso, numa rede sobredimensionada de sucursais e num financiamento generoso do crédito hipotecário e das atividades do setor não transacionável, estão atualmente a ser objeto de importantes alterações. A maior parte dos bancos procurou recobrar a confiança do mercado através da redução da sua alavancagem empréstimos-depósitos e da mobilização de capital próprio, apesar do clima de baixa rentabilidade. Todavia, muitas instituições de crédito continuam a apresentar fragilidades do lado dos seus ativos, uma vez que o volume de empréstimos de risco continuou a aumentar até há pouco tempo. A exposição dos bancos portugueses relativamente às ENF tem constituído um grande desafio desde o início da crise económica. O rácio dos empréstimos de risco neste segmento atingiu 18,7 % no terceiro trimestre de 2014, sendo que alguns bancos detêm empréstimos de risco de empresas bem acima dos 20 %. Cerca de 90 % do crédito ao setor das ENF está concentrado em

10 % das empresas que têm crédito bancário.<sup>18</sup> Entre estas empresas, o crédito em situação de incumprimento, em proporção do total, disparou para perto de um terço em meados de 2014. Este facto reflete essencialmente a situação de endividamento excessivo do setor da construção, em que cerca de metade dos devedores com grandes exposições bancárias têm crédito em situação de incumprimento.

Embora os rácios de cobertura (provisões para perdas com a concessão de empréstimos em percentagem dos empréstimos de risco) no segmento das ENF tenham melhorado (situando-se atualmente em cerca de 60 %), a capacidade do setor bancário para suportar perdas provenientes de uma vaga de empréstimos de risco parece ser limitada, na ausência de novas injeções de capital. No cenário mais pessimista, em que todos os empréstimos de risco seriam totalmente anulados, e sem ter em conta as garantias, o capital dos bancos seria reduzido em cerca de um terço. No entanto, os resultados da avaliação abrangente dos três maiores bancos de Portugal<sup>19</sup>, que o Banco Central Europeu concluiu e publicou no outono de 2014, sugerem que os três principais bancos portugueses abrangidos pelo teste estão adequadamente capitalizados, a verificarem-se os pressupostos de base.<sup>20</sup> Apesar de, na atual conjuntura, os riscos para a situação financeira do setor bancário parecerem estar contidos, a estabilidade financeira poderia ser reforçada pela adoção de uma abordagem mais pró-ativa na eliminação das exposições creditícias sobre empresas específicas, de maior valor e de risco mais elevado. Conceder crédito aos projetos viáveis, sem comprometer o

<sup>18</sup> Relatório sobre a estabilidade financeira, novembro de 2014, Banco de Portugal

<sup>19</sup> Antes da decisão do Banco de Portugal de aplicar uma medida de resolução ao Banco Espírito Santo, o Grupo Financeiro Espírito Santo tinha sido objeto da avaliação abrangente realizada pelo BCE e tinha concluído a fase da análise da qualidade dos ativos (AQA) dessa avaliação, que se tinha centrado na análise da carteira de empréstimos concedidos, de acordo com o procedimento aplicável a todos os bancos portugueses. Contudo, o Novo Banco foi excluído da divulgação dos resultados da AQA, publicada em 26 de outubro de 2014, pelo facto de o seu balanço de abertura não estar ainda disponível, pelo que não foi possível tirar qualquer conclusão sobre os efeitos a nível dos rácios de solvabilidade do banco.

<sup>20</sup> O Banco Comercial Português, que não passou no cenário adverso do teste de resistência, apresentou ao BCE um plano de capitalização, que o BCE aceitou subsequentemente.

desendividamento do setor não financeiro, continua a constituir um desafio fundamental para os bancos. Significa isto que os critérios para a concessão e o controlo do crédito devem ser adequados à situação atual, para que o novo crédito seja utilizado de modo eficiente no financiamento de projetos rentáveis e produtivos. Além disso, num cenário prolongado de baixas taxas de juro, continua a ser essencial garantir que não são criados incentivos ao adiamento do reconhecimento dos prejuízos por parte dos bancos.

**A resposta política foi adequada, embora o seu impacto tenha sido lento.** A maioria das ENF portuguesas padecem de uma deficiência crónica de capital, e o país, em geral, colhe grandes benefícios de um aumento do investimento direto estrangeiro. Foram empreendidas ações, a diversos níveis, para abordar as múltiplas facetas e desafios levantados pela complexa questão do elevado endividamento das empresas. É imperativo acelerar a reestruturação das empresas que, embora endividadas, continuam a ser viáveis. As autoridades devem igualmente facilitar uma retirada disciplinada do mercado das empresas que não dispõem de modelos de exploração viáveis.

**Portugal realizou progressos consideráveis na reforma do seu enquadramento para a insolvência e reestruturação das empresas, privilegiando a recuperação das empresas em alternativa à sua liquidação.** Foi acrescentado ao Código da Insolvência um novo mecanismo de reestruturação da dívida, inspirado nas disposições do «Capítulo 11» dos EUA, para permitir um processo acelerado de reestruturação antes de se iniciar um processo de insolvência. Uma das suas características é a possibilidade de os tribunais aplicarem acordos extrajudiciais entre o devedor e uma maioria de credores. Para as micro e as pequenas empresas, previu-se um mecanismo extrajudicial específico (SIREVE) que veio introduzir uma mediação mais rápida, através de uma nova agência pública de mediação dotada de plataformas eletrónicas, com vista a reduzir as formalidades administrativas e as garantias exigidas às empresas e credores durante a fase de negociação. O SIREVE e o PER (processo especial de revitalização) foram recentemente revistos; o SIREVE foi racionalizado e dispõe agora de um

sistema de avaliação financeira, filtros financeiros, e melhores regras de hierarquização para a entrada de novos fundos e investidores. O número de empresas a abrir processos de insolvência caiu 7,6 % em 2013, reduzindo-se pela primeira vez em cinco anos; uma das razões que explicam esta queda é a utilização eficiente do PER, que abrangeu 985 empresas, de acordo com o «2014 *Small Business Act for Europe* (SBA)». De um modo geral, as autoridades intensificaram os seus esforços no que se refere ao reescalonamento da dívida das empresas desde o lançamento, em maio de 2014, do plano estratégico para a reestruturação da dívida das empresas. Alterações ao Código das Sociedades Comerciais permitem agora a emissão de instrumentos híbridos equiparados a capital próprio, como por exemplo ações sem direito de voto, prevendo simultaneamente procedimentos facilitados e acelerados para a emissão de obrigações pelas empresas, fomentando assim a sua reestruturação em alternativa à sua liquidação. Além disso, Portugal continua a oferecer condições bastante boas (em comparação com os seus pares europeus) aos empresários que, embora tenham declarado falências no passado, pretendem criar uma nova empresa. A evolução da atitude da sociedade perante a insolvência tem contribuído para reduzir o estigma da falência empresarial<sup>(21)</sup>. O Banco de Portugal tem promovido o reescalonamento da dívida entre as ENF e continuado a introduzir uma supervisão mais rigorosa das instituições de crédito. Para além dos programas de inspeção transversais, o Banco de Portugal implementou recentemente um «sistema de alerta precoce» para efeitos de supervisão, com vista a identificar as empresas (incluindo as PME), com altas probabilidades de falência em virtude de dívidas demasiado elevadas. Isto pode facilitar indiretamente o reescalonamento da dívida das empresas. Além disso, o Banco de Portugal emitiu um conjunto de recomendações sobre os procedimentos destinados a identificar e gerir o crédito em risco (programa de avaliação especial).

<sup>21</sup> DG Empresas e Indústria, *2014 Small Business Act for Europe (SBA)*, ficha sobre Portugal. Apesar da conjuntura económica desfavorável para as PME em Portugal, em 2013 foram criadas 2,4 novas empresas por cada empresa encerrada. O número de empresas criadas - 35 296 - foi 12,8 % mais elevado do que em 2012, e verificou-se um crescimento regular durante todo o ano, em todos os setores com exceção da eletricidade, gás e água. A maior parte das novas empresas foi criada no setor dos serviços (quase um terço da totalidade de novas empresas), do comércio (16 %) e do alojamento e restauração (11 %).

Incentivar-se-á, assim, a utilização de normas de imparidade mais conservadoras em todo o setor bancário. Todas estas iniciativas têm tido um efeito positivo na redução das dificuldades financeiras e do endividamento no setor empresarial. Foram disponibilizados, às empresas altamente endividadas, instrumentos de reescalonamento da dívida, tendo sido criados igualmente incentivos à capitalização, mas resta ainda uma tarefa árdua por realizar. De acordo com o FMI, os episódios de elevado crescimento do endividamento das empresas são geralmente seguidos de processos de desendividamento, em que cerca de dois terços<sup>(22)</sup> do aumento original da dívida são subsequentemente reduzidos. Aplicando esta percentagem às empresas portuguesas, o processo de redução da dívida teria ainda de cercar em cerca de 40 pontos percentuais o endividamento das empresas privadas.

#### Sustentabilidade da dívida pública

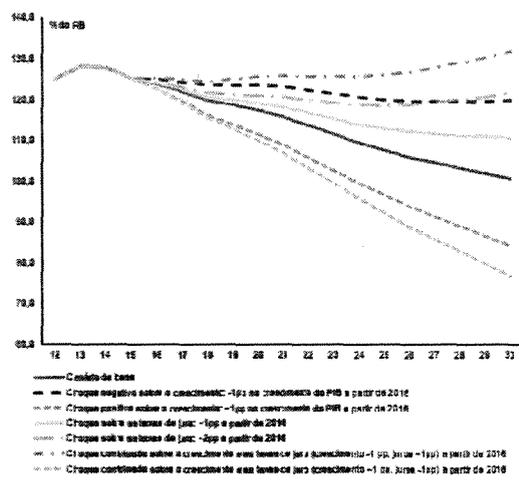
**A dívida das administrações públicas atingiu níveis muito elevados.** No contexto da crise financeira mundial e da subsequente recessão, os elevadíssimos défices orçamentais, a reclassificação dos elementos extrapatrimoniais e entidades da esfera da administração pública e as intervenções de estabilização no sistema financeiro colocaram a dívida das administrações públicas numa íngreme trajetória ascendente. Entre 2010 e 2013, o rácio dívida bruta/PIB aumentou mais de 30 pontos percentuais, e poderá assim ter-se aproximado dos 129 % do PIB no final de 2014, o que representa um dos mais elevados níveis da dívida pública na área do euro. Um mais elevado volume de depósitos e a depreciação do euro são os principais fundamentos das recentes revisões em alta das projeções para o volume de dívida bruta no final de 2014. Estima-se que o nível de dívida líquida tenha atingido 121 % do PIB no final de 2014, um valor ligeiramente inferior ao anteriormente previsto, na sequência de recentes operações de gestão de tesouraria. O saldo primário, que regista excedentes desde 2013, alcançou um valor estimado em 0,4 % do PIB em 2014 e deverá ser superior a 1,5 % do PIB em 2015 e 2016, moderando assim as futuras necessidades de financiamento.

**Embora se preveja que o rácio dívida pública bruta/PIB inverta a sua atual tendência crescente a curto prazo e se considere que a dívida pública é sustentável dentro de cenários plausíveis, o comportamento da dívida é vulnerável a choques adversos.** Com base na recuperação económica antevista, bem como nos excedentes primários e nas operações de redução da dívida previstos, estima-se que o rácio dívida/PIB diminua para 125 % do PIB em 2015, para continuar a baixar gradualmente em seguida. Além disso, foram efetuadas simulações modelizadas para a sustentabilidade da dívida, que integram o cenário das previsões do inverno de 2015 até 2016, bem como outros pressupostos técnicos para o médio prazo (saldo orçamental estrutural primário com um excedente de 2,1 % do PIB até 2018; taxas de juro nominais de cerca de 4-4,5 %; taxa de crescimento nominal do PIB de 3-3,5%; custos decorrentes do envelhecimento da população em consonância com o relatório da Comissão de 2012 sobre o envelhecimento demográfico). No cenário de base, os resultados apontam para uma redução gradual do rácio da dívida a longo prazo. Todavia, dado o seu muito elevado valor de partida, o rácio da dívida deverá manter-se acima do nível anterior à crise (66 % do PIB em 2008) ainda por muitos anos, não devendo descer abaixo dos 100 % do PIB antes de 2030.

**A análise de sensibilidade sugere que a trajetória descendente do rácio dívida/PIB é sensível à volatilidade do mercado financeiro e vulnerável relativamente a uma evolução económica desfavorável.** Globalmente, a análise da sustentabilidade da dívida revela que a trajetória de redução da dívida do cenário de base é sólida em toda uma série de cenários razoáveis, mas certos choques plausíveis poderiam deteriorar consideravelmente o comportamento da dívida pública portuguesa (ver gráficos 2.2.5 e 2.2.6). Quebras no crescimento nominal, acentuados aumentos das taxas de juro ou um abrandamento dos esforços orçamentais podem colocar o rácio da dívida pública fora de controlo. Uma trajetória insustentável da dívida teria, potencialmente, um impacto muito adverso sobre a estabilidade económica de Portugal e poderia ter repercussões negativas para o exterior por via do risco soberano.

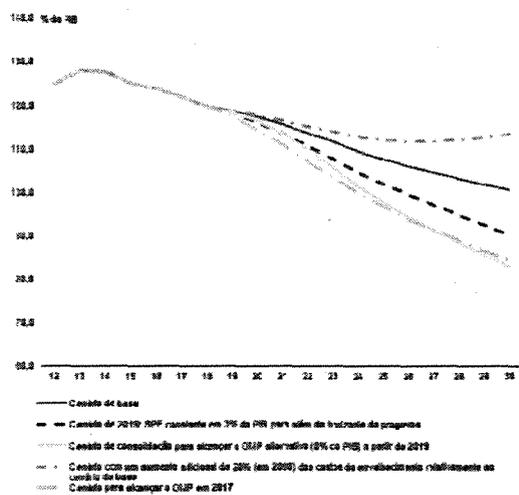
<sup>22</sup> Al-Eyd e al., *Indebtedness and deleveraging in the euro area. Euro Area Policies: Selected Issues Paper*, FMI.

Gráfico 2.2.5: Riscos macroeconómicos - crescimento e taxas de juro



Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 2.2.6: Consolidação orçamental e custos decorrentes do envelhecimento demográfico



Fonte: Comissão Europeia

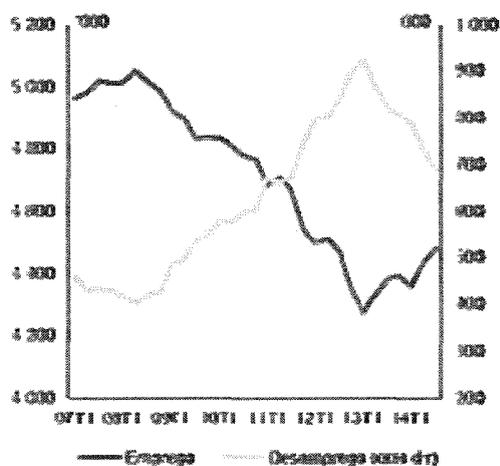
O nível muito elevado da dívida pública representa uma sobrecarga para as finanças públicas. Uma elevada dívida pública supõe uma menor margem de manobra orçamental na eventualidade de choques adversos, com possíveis consequências negativas para o crescimento e o emprego, o que sublinha a necessidade de prosseguir a estabilização das finanças públicas.

É necessária uma disciplina orçamental, bem como reformas estruturais orçamentais favoráveis ao crescimento, para salvaguardar a sustentabilidade orçamental e conseguir uma redução significativa na trajetória da dívida. O atual rácio da dívida, extremamente elevado, implica um esforço de ajustamento significativo, que exige a manutenção firme das condições subjacentes à redução da dívida durante as próximas décadas. Concretamente, a sustentabilidade só pode ser alcançada se a disciplina orçamental se mantiver ao longo do tempo, com um progresso contínuo em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. A consecução dos objetivos em matéria de défice e a diminuição do rácio despesa primária/PIB a médio prazo geraria uma margem de manobra orçamental que permitiria efetuar despesas públicas propícias ao crescimento e prosseguir as reformas fiscais. Para além de avançar com o ajustamento orçamental, será essencial reforçar a responsabilidade orçamental através de um controlo mais rigoroso das despesas públicas, bem como melhorar a cobrança das receitas, se se pretende manter as promessas em matéria orçamental. Nomeadamente, as reformas orçamentais de natureza estrutural destinadas a reforçar o enquadramento da gestão das finanças públicas e as contínuas reformas da administração das receitas devem ser implementadas com firmeza nos próximos anos (ver mais pormenores nas secções 3.1.2 e 3.1.1). Por último, a solidez da trajetória de redução depende do crescimento económico a médio e longo prazo, o que significa que é imprescindível perseverar na prossecução das reformas estruturais (ver mais pormenores na secção 3).

## 2.3. MERCADO DE TRABALHO

O mercado de trabalho português apresenta desde 2013 sinais de recuperação, na sequência do profundo ajustamento dos últimos anos. As recentes evoluções em matéria salarial foram propícias ao processo de ajustamento e o desempenho global do mercado de trabalho está a começar a beneficiar das reformas executadas durante o programa de ajustamento. No entanto, subsistem vários desafios, sendo o desafio mais importante a rápida absorção do número considerável de desempregados, que afeta fortemente o crescimento económico e a situação social. Para que o crescimento económico seja sustentável e com vista a reforçar os setores exportadores e contribuir para o reequilíbrio externo, uma parte substancial dos desempregados deve ser absorvida pelo setor transacionável. A existência de um mercado de trabalho muito eficiente é fundamental para a realização desse objetivo, contribuindo simultaneamente para elevar o potencial de crescimento de Portugal.

Gráfico 2.3.1: Emprego e desemprego



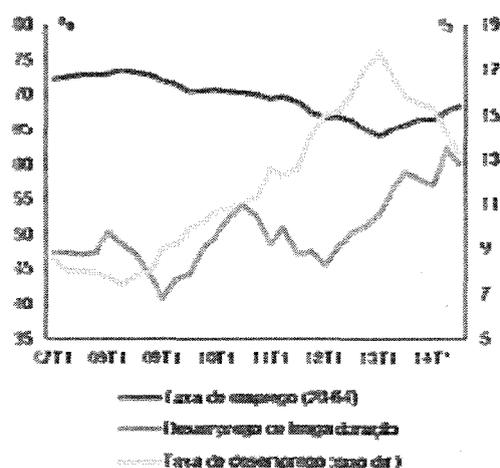
Fonte: Comissão Europeia

A crise económica tem tido um impacto dramático sobre o emprego. O número total de pessoas empregadas diminuiu em cerca de 730 000 (14,5 %), entre o nível máximo atingido no segundo trimestre de 2008 e o ponto mais baixo registado no primeiro trimestre de 2013 (gráfico 2.3.1). O número de desempregados aumentou em 525 000 no mesmo período. O setor da construção perdeu, por si só, 244 000 empregos, tendo o volume de emprego no setor caído quase para

metade. O setor da indústria transformadora também perdeu cerca de 180 000 postos de trabalho (cerca de 20 %), mas o emprego no setor aumentou nos últimos trimestres. A absorção do grande número de desempregados será uma característica importante da retoma económica de Portugal.

A situação do mercado de trabalho melhorou recentemente, mas as taxas de desemprego permanecem elevadas e as taxas de emprego bastante inferiores ao pico atingido em 2008. A taxa de emprego da população de 20-64 anos, que era tradicionalmente elevada em Portugal, diminuiu acentuadamente desde o início da crise económica, passando de 73,1 % em 2008 para 65,6 % em 2013 (gráfico 2.3.2). Não obstante, a taxa de emprego tem vindo a aumentar desde o primeiro trimestre de 2013 e, de acordo com os dados mais recentes, era de 68,3 % no terceiro trimestre de 2014 (72,3 % para os homens e 64,6 % para as mulheres).

Gráfico 2.3.2: Taxas de emprego, desemprego e desemprego de longa duração



Fonte: Comissão Europeia

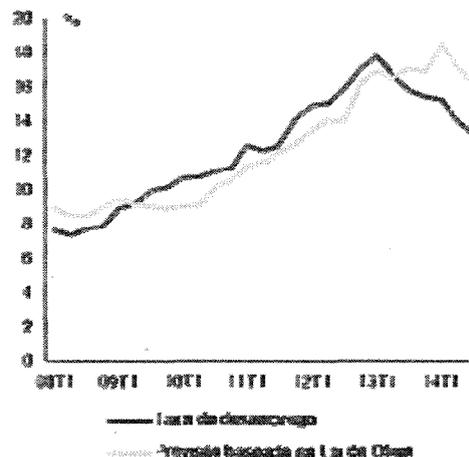
Após um aumento acentuado entre 2008 e 2013, a taxa de desemprego tem vindo a diminuir desde o segundo trimestre de 2013. Continua, porém, a ser elevada, situando-se em 13,7 % no terceiro trimestre de 2014 (13 % para os homens e 14,5 % para as mulheres). A taxa de desemprego de longa duração em percentagem do desemprego total é superior a 60 % (gráfico 2.3.2), tendo

aumentado de forma significativa no último ano, o que reflete uma diminuição da taxa de saída do emprego e uma lenta melhoria da taxa de contratação. Por sua vez, a grande proporção de desempregados há mais de um ano pode tornar difícil a absorção do desemprego (isto é, o efeito de «histerese»)(<sup>23</sup>).

**O desemprego dos jovens é especialmente elevado, mas com tendência decrescente.** A taxa de desemprego dos jovens manteve-se em 32,2 % no terceiro trimestre de 2014 (34,5 % para as mulheres). Está, no entanto, a descer rapidamente após ter alcançado 42,5 % no primeiro trimestre de 2013. A percentagem de pessoas com idade inferior a 30 anos que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação tem vindo a aumentar desde 2009, tendo atingido 16,7 % em 2013.

(<sup>23</sup>) O fosso de desemprego em 2014 (diferença entre a taxa de desemprego que não aumenta a taxa de inflação salarial - NAWRU - e a taxa de desemprego) é de cerca de 2,4 %. No entanto, a própria taxa de desemprego que não aumenta a taxa de inflação salarial varia com o ciclo, o que é conducente à sobrestimação do desemprego estrutural em períodos de crise. As estimativas da taxa de desemprego que não aumenta a taxa de inflação salarial de Portugal tendo em conta os fatores determinantes (crescimento da produtividade total dos fatores, crescimento do capital acumulado líquido, cunha fiscal e políticas ativas e passivas do mercado de trabalho) apontam para um desemprego estrutural consideravelmente inferior à taxa de desemprego que não aumenta a taxa de inflação salarial (*Labour Market Developments* da DG ECFIN de 2013, pp. 84-89). No entanto, o mesmo relatório indica um forte aumento da inadequação das qualificações na sequência da crise (p. 76).

Gráfico 2.3.3: Taxa de desemprego real e prevista com base na lei de Okun



Fonte: Comissão Europeia

**No ano passado, a redução da taxa de desemprego superou a taxa de crescimento do PIB.** A descida da taxa de desemprego foi muito mais forte do que o previsível a partir da relação histórica existente entre o desemprego e o PIB (gráfico 2.3.3), o que indicia o eventual efeito de fatores específicos, como por exemplo a redução da população ativa(<sup>24</sup>) e o efeito das reformas do mercado de trabalho, nomeadamente o ajustamento substancial dos salários reais que ocorreu nos últimos anos e o reforço das políticas ativas do mercado de trabalho(<sup>25</sup>).

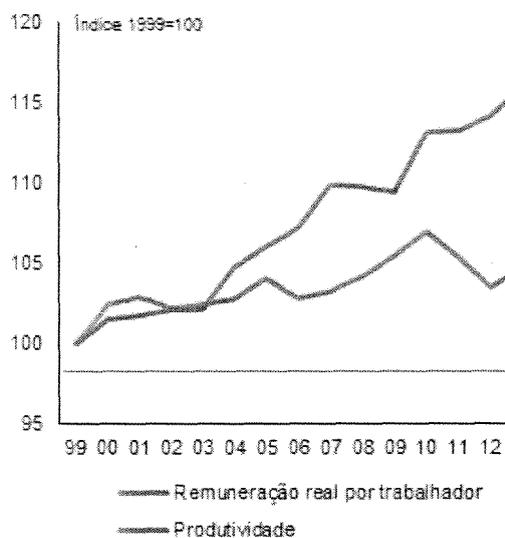
**A economia sofreu um importante ajustamento dos salários reais nos últimos anos.** Os salários reais já estavam a crescer abaixo da taxa de crescimento da produtividade antes da crise

(<sup>24</sup>) As projeções demográficas indicam que a população em idade ativa diminuirá 4,9 % ao longo do período 2013-2020 e outros 14,6 % no período 2020-2060 (*Ageing Report* de 2015). A população em idade ativa com idades entre 25 e 54 anos já diminuiu em mais de 200 000 pessoas entre 2010 e 2014. A emigração poderá ter desempenhado um papel nesta situação. Embora a emigração pudesse ter facilitado o ajustamento durante a crise, a perda de população ativa irá afetar o crescimento potencial, salvo se Portugal tiver êxito em criar as condições necessárias para atrair a população que perdeu devido à emigração durante a crise recente.

(<sup>25</sup>) Entre o primeiro e o terceiro trimestres de 2014, o emprego aumentou em 120 000 pessoas. O número de pessoas inscritas em programas de emprego passou de 65 900 em janeiro de 2014 para 151 000 em setembro de 2014 (aumento de 85 000 pessoas).

económica (gráfico 2.3.4). Esta tendência tornou-se mais pronunciada após 2010, devido à moderação do crescimento dos salários nominais e a um crescimento sustentado da produtividade do trabalho.

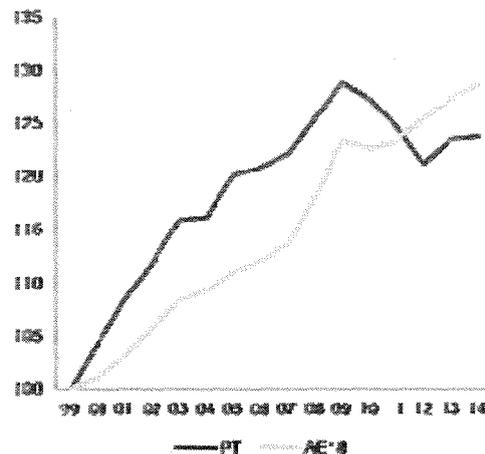
Gráfico 2.3.4: Remuneração real por trabalhador e produtividade do trabalho



Fonte: Comissão Europeia

Além disso, os custos unitários nominais do trabalho registaram um ajustamento significativo. Também neste caso, o ajustamento foi mais importante na sequência da crise, mas teve início mais cedo, após um período em que os custos unitários do trabalho em Portugal cresceram a um ritmo significativamente mais rápido do que a média da área do euro (gráfico 2.3.5). Durante o período 2010-2012, os custos unitários do trabalho diminuíram (ver igualmente a secção 3.1).

Gráfico 2.3.5: Custos unitários nominais do trabalho



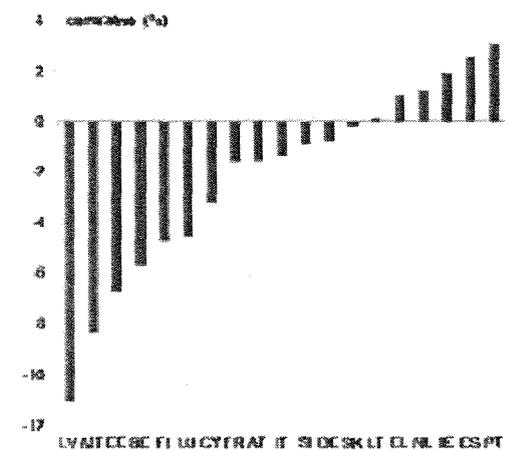
Fonte: Comissão Europeia

O ajustamento realizado até ao presente aumentou a proporção dos setores transacionáveis no emprego. No período 2010-2013, o crescimento do emprego no setor transacionável ultrapassou o do setor não transacionável, sendo inclusivamente a diferença mais elevada dos países da área do euro (gráfico 2.3.6). Todavia, estes dados refletem igualmente o facto de terem sido perdidos mais postos de trabalho no setor transacionável, sendo necessário avaliar futuramente, na sequência de uma recuperação suficiente do emprego, se ocorreu efetivamente uma reafetação de mão-de-obra entre setores (ver igualmente a secção 3.1).

A composição em termos de qualificações da força laboral condiciona a produtividade e a reafetação de mão-de-obra aos setores com valor acrescentado mais elevado. Em 2008, a percentagem de trabalhadores pouco qualificados no emprego total era de cerca de 68 %, face a uma média da área do euro de apenas 27 % (gráfico 2.3.7). A proporção de trabalhadores altamente qualificados tem melhorado desde então, devido à melhoria do nível educativo da mão de obra e à subida das taxas de desemprego dos trabalhadores pouco qualificados. Em 2014, a percentagem de trabalhadores pouco qualificados era de 50 % (face a uma média da área do euro de cerca de 21 %), ao passo que a percentagem de trabalhadores altamente qualificados em relação à população ativa aumentou para 25 % (7 pontos percentuais

abaixo da média da área do euro). A percentagem de trabalhadores com qualificações médias continua a ser relativamente baixa, o que salienta a importância da qualidade e atratividade do ensino e formação profissionais e da prevenção do abandono escolar precoce. A este respeito, o recente aumento do número de jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação é especialmente preocupante. A composição do mercado de trabalho português em termos de qualificações é um dos fatores que explica a diferença muito grande do valor acrescentado por trabalhador entre Portugal e a área do euro<sup>(26)</sup>.

Gráfico 2.3.6: Diferença da taxa de crescimento do emprego entre os setores transacionável e não transacionável: 2010-2013

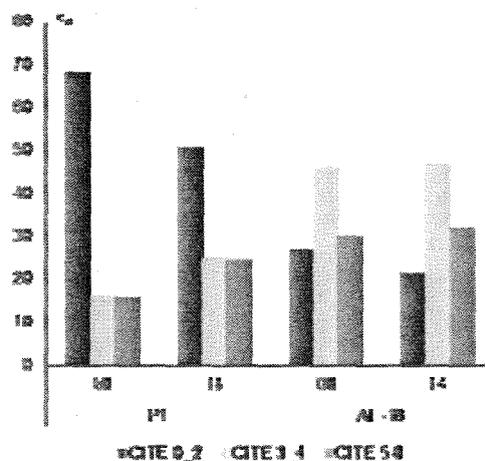


1) O setor transacionável inclui: i) agricultura, silvicultura e pescas; ii) indústria (excluindo a construção); iii) comércio grossista e retalhista, transportes, alojamento e restauração. O setor não transacionável inclui: i) construção; ii) atividades financeiras e de seguros; iii) atividades imobiliárias; iv) atividades profissionais, científicas e técnicas; v) atividades administrativas e de apoio; vi) administração pública, defesa, educação, saúde e atividades sociais; vii) atividades artísticas, de espetáculo e recreativas; outras atividades de serviços; atividades domésticas e organizações e entidades extraterritoriais.

Fonte: Comissão Europeia

A eficiência da correspondência entre as qualificações e os postos de trabalho deteriorou-se durante a crise, mas mostra atualmente sinais de melhoria. A curva estimada de Beveridge (gráfico 2.3.8), correlacionando a taxa de desemprego com a taxa de postos de trabalho vagos, deslocou-se para o exterior desde 2008. Em especial, revela uma alteração importante desde o final de 2011, apontando para uma menor eficiência da correspondência entre as qualificações e os postos de trabalho (aumento do desemprego e dos postos de trabalho vagos), num quadro de deterioração geral dos indicadores do mercado de trabalho. No entanto, a situação parece estar a melhorar desde o final de 2013, dado a taxa de desemprego ter começado a diminuir juntamente com uma taxa de postos de trabalho vagos aproximadamente constante.

Gráfico 2.3.7: Emprego por nível educativo

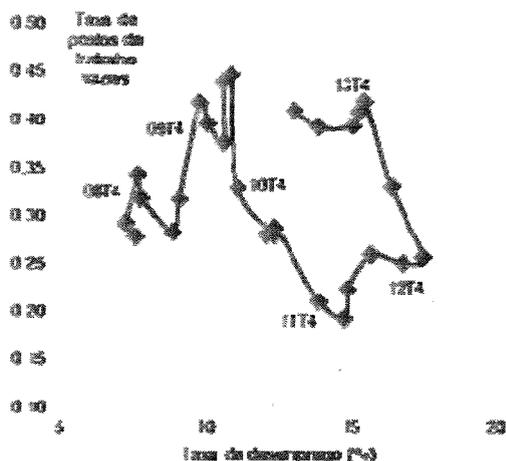


1) CITE 0\_2: inferior ao ensino primário e ao ensino secundário inferior; CITE 3\_4: ensino secundário superior e ensino pós-secundário não terciário; CITE 5\_8: ensino terciário.

Fonte: Comissão Europeia

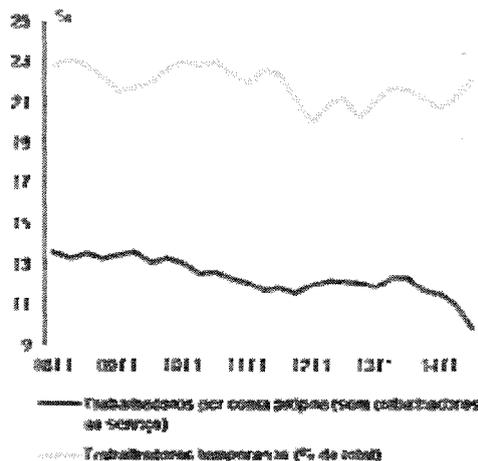
<sup>(26)</sup> Varga et al. (2013) *Growth effects of structural reforms in Greece, Italy, Portugal and Spain, European Economy, Economic Papers* 511, demonstra que a redução da percentagem de trabalhadores pouco qualificados e o aumento da percentagem de trabalhadores altamente qualificados podem contribuir substancialmente para o crescimento do PIB em Portugal.

Gráfico 2.3.8: Curva de Beveridge



1) Taxa de postos de trabalho vagos = número total de postos de trabalho vagos/(número total de postos de trabalho vagos + emprego total)  
**Fonte:** Comissão Europeia

Gráfico 2.3.9: Trabalhadores temporários e trabalhadores por conta própria



1) Taxa de desemprego de longa duração em percentagem do emprego total.  
**Fonte:** Comissão Europeia

A proporção de trabalhadores com contratos temporários continua a ser elevada, apesar de uma parte substancial dos novos contratos serem celebrados numa base permanente. A legislação adotada durante a vigência do programa visava alinhar os incentivos para os empregadores recrutarem com base em contratos de duração indeterminada para postos permanentes. A percentagem de contratos a termo diminuiu durante a crise, uma vez que estes são os primeiros a ser atingidos por recessões económicas. Mais recentemente, com o aumento da taxa de emprego, a percentagem de pessoas com contratos temporários voltou a aumentar (gráfico 2.3.9). No entanto, uma proporção muito significativa do emprego está a ser criada com base em contratos permanentes, o que poderá ser um sinal de existência de um melhor equilíbrio no que diz respeito à proteção do emprego entre os contratos permanentes e os contratos a termo. Uma redução efetiva da segmentação do mercado de trabalho poderia contribuir para reforçar a produtividade do fator trabalho. Além disso, a proporção de trabalhadores por conta própria sem trabalhadores ao serviço baixou em relação ao emprego total, o que poderá indicar um menor recurso a contratos de trabalhador independente no caso de o trabalho ser prestado pelos empregados.

**O mercado de trabalho deve contribuir para a superação dos desafios inerentes ao processo de ajustamento da economia portuguesa.** Subsistem substanciais necessidades em matéria de ajustamentos: i) A taxa de emprego está muito abaixo do pico atingido em 2008 e existe o risco de que o desemprego se mantenha em níveis elevados, dado o reduzido crescimento económico e o agravamento do desfasamento entre as qualificações e as necessidades do mercado de trabalho, o que reduz o crescimento potencial e tem um impacto negativo em termos de pobreza e exclusão social; ii) O ajustamento externo realizado até à data deve ser mantido, tendo em conta o nível considerável dos ativos externos líquidos negativos.

**Portugal executou um conjunto exaustivo de reformas do mercado de trabalho durante o programa de ajustamento económico.** A fim de promover a criação de empregos com contratos de duração indeterminada e dar resposta às questões de dualidade, as indemnizações por despedimento relativas a contratos permanentes foram reduzidas e a definição de despedimento por justa causa passou a ser menos rigorosa. Os horários de trabalho passaram a ser mais flexíveis, a fim de limitar as flutuações de emprego ao longo do ciclo, contemplar melhor as diferenças nos padrões de trabalho entre setores e empresas e promover a

competitividade das empresas. A fim de facilitar o ajustamento dos salários, foram aplicadas medidas para alargar o âmbito da negociação a nível de cada empresa. As prestações do subsídio de desemprego foram revistas a fim de aumentar os incentivos a um regresso rápido ao trabalho, garantindo simultaneamente um nível suficiente de proteção e facilitando a elegibilidade. As políticas ativas do mercado de trabalho foram racionalizadas com o objetivo de aumentar a sua eficácia para fins de apoio à criação de emprego e para reforçar a ativação e a oferta de oportunidades de formação mais eficazes. A parte restante do presente capítulo apresenta uma panorâmica das medidas mais recentes.

**Foram adotadas recentemente três medidas no domínio da negociação coletiva, embora nem todas promovam o alinhamento dos salários pela produtividade a nível das empresas.** A Lei n.º 55/2014, adotada em 25 de agosto de 2014, inclui duas medidas. A primeira, reduz o prazo de sobrevivência das convenções coletivas caducadas e não renovadas; a segunda, introduz a possibilidade de suspensão temporária das convenções coletivas setoriais a nível das empresas. A redução do prazo de sobrevivência das convenções coletivas caducadas, reduzindo o efeito dos mecanismos automáticos para a sua recondução, poderá permitir um maior dinamismo da negociação coletiva<sup>(27)</sup>. A possibilidade de suspender temporariamente as convenções coletivas setoriais poderá igualmente aumentar a flexibilidade da adaptação contratual a nível das empresas, requerendo todavia a intervenção das partes signatárias iniciais da convenção setorial, o que deverá limitar a sua aplicação efetiva<sup>(28)</sup>. Uma terceira medida legislativa adicional adotada recentemente diz respeito a uma alteração do critério para a extensão<sup>(29)</sup> das convenções coletivas. De acordo com esta medida, a decisão de

<sup>(27)</sup> As alterações do prazo de sobrevivência reduziram a duração das convenções coletivas após a cessação da sua vigência de 18 meses para um ano. Além disso, a lei reduziu de cinco para três anos o período necessário para que uma convenção coletiva, que faça depender a cessação da vigência desta da existência de uma nova convenção, passe para um regime de sobrevivência.

<sup>(28)</sup> De acordo com as autoridades portuguesas, este requisito é justificado tendo em conta a Constituição, que atribui o monopólio da representação dos trabalhadores às organizações sindicais.

<sup>(29)</sup> Está portanto em causa tornar as convenções coletivas juridicamente vinculativas para todos os trabalhadores e entidades patronais de um determinado setor.

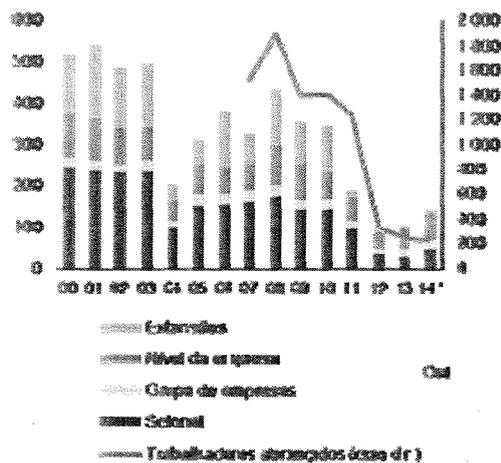
extensão de uma convenção deixa de ter em conta a representatividade das partes signatárias do setor, como requerido desde 2012. Em vez disso, foi introduzido um critério menos rígido baseado na composição das associações das entidades patronais signatárias<sup>(30)</sup>. A consequente generalização potencial das extensões das convenções coletivas poderá constituir um obstáculo a um ajustamento eficiente dos salários a nível das empresas.

**Durante a crise, verificou-se um declínio substancial da negociação coletiva.** O número de convenções coletivas setoriais diminuiu de 172 em 2008 para 36 em 2012 e o número de extensões desceu de 137 para 12 no mesmo período. As convenções coletivas a nível das empresas também diminuíram substancialmente (gráfico 2.3.10). O número de trabalhadores abrangidos pelas convenções coletivas diminuiu, passando de quase 1,9 milhões em 2008 para cerca de 225 000 em 2014. Estas evoluções mostram quão difícil foi para os parceiros sociais chegar a acordo durante a crise. No entanto, a negociação coletiva está a aumentar de novo lentamente. A diferenciação dos salários, incluindo através de uma maior possibilidade de adaptação salarial a nível das empresas, é necessária a fim de facilitar a criação de emprego nos setores transacionáveis e evitar que o ónus da adaptação recaia inteiramente sobre os novos contratos. A este respeito, a escassa difusão de estruturas de representação coletiva dos trabalhadores limita a aceitação da negociação a nível das empresas<sup>(31)</sup>.

<sup>(30)</sup> Em maio de 2011, o Governo suspendeu temporariamente a prática comum de alargar as convenções coletivas setoriais a todas as empresas do setor. Em novembro de 2012, o Governo introduziu um critério quantitativo para a extensão das convenções coletivas, que estabeleceu que as convenções coletivas setoriais poderiam ser objeto de extensão só se os signatários das associações empresariais da convenção empregassem pelo menos 50 % dos trabalhadores do setor. Em junho de 2014, uma nova alteração legislativa tornou possível a extensão se a percentagem correspondente às PME dos signatários das associações empresariais da convenção fosse, pelo menos, de 30 %.

<sup>(31)</sup> As convenções coletivas a nível das empresas prevalecem sobre convenções de nível superior, dado não existir qualquer cláusula mais favorável. No entanto, o número de convenções coletivas a nível das empresas é limitado. Foram aplicadas várias medidas com o objetivo de reforçar a negociação a nível das empresas ou a adaptabilidade das convenções coletivas setoriais a nível das empresas: i) a revisão do Código do Trabalho de 2009 introduziu a possibilidade de os sindicatos delegarem nas comissões de

Gráfico 2.3.10: Número de convenções coletivas e de trabalhadores abrangidos



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

Tendo sido congelados durante o programa de ajustamento económico, os salários mínimos foram aumentados em outubro de 2014. Durante o programa de ajustamento económico, um aumento do salário mínimo só teria tido lugar se se justificasse pela evolução da economia e do mercado de trabalho, implicando assim um congelamento do salário mínimo durante o programa de ajustamento. O Conselho de Ministros decidiu, em setembro de 2014, na sequência de um acordo com os parceiros sociais, e com efeitos desde outubro de 2014 até dezembro de 2015, aumentar o salário mínimo mensal (pago 14 vezes por ano) de 485 EUR para 505 EUR (ou seja, em 4,1 %) e reduzir as contribuições para a segurança social a cargo das entidades patronais (taxa social única - TSU) para os trabalhadores que já recebem o salário mínimo em 0,75 pontos percentuais, passando para 23 %<sup>(32)</sup>. Apesar do

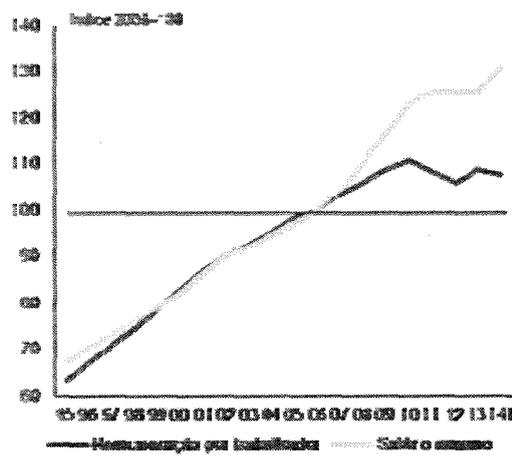
congelamento dos últimos anos, o salário mínimo aumentou desde 2008 a um ritmo significativamente mais rápido do que o salário médio em termos nominais (em 18,5 % face a 3,5 % no período 2008-2014, ver gráfico 2.3.11). Por conseguinte, tornou-se mais vinculativo, dado a proporção de trabalhadores que auferem o salário mínimo ter aumentado de 5 % em 2005 para 12,9 % em 2014. Esta proporção atinge os 21 % no setor de serviços de alojamento e de restauração e no setor de outros serviços. Os efeitos imediatos esperados do aumento mais recente do emprego e da competitividade são relativamente pequenos. Está previsto um acompanhamento contínuo dos efeitos possíveis sobre as perspetivas de emprego dos grupos mais vulneráveis<sup>(33)</sup>. Ao mesmo tempo, esta medida contribui para preservar os rendimentos do trabalho das pessoas situadas na parte inferior da escala salarial.

<sup>(33)</sup> Dois estudos empíricos produzidos em 2011 determinaram a existência de (pequenos) efeitos negativos no plano do emprego decorrentes dos aumentos do salário mínimo no período 2006-2011, antes do mais recente pacote de reformas do mercado de trabalho: Carneiro et al. (2011) *Estudo sobre a Remuneração Mínima Mensal Garantida em Portugal – Relatório Final*; e Centeno et al. (2011), *The Impact of the Minimum Wage on Low-wage Earners*, Banco de Portugal – Boletim Económico. Podem ser consultados mais informações e dados num relatório elaborado no Ministério da Economia e do Emprego no final de 2012 (disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-economia-e-do-emprego/documentos-oficiais/20121216-salario-minino-2013>).

trabalhadores a possibilidade de celebrarem convenções coletivas a nível de empresas que empregam 500 trabalhadores ou mais; ii) a revisão do Código do Trabalho de 2012 reduziu para 150 trabalhadores o limiar para a delegação; iii) a revisão do Código do Trabalho de 2012 introduziu também a possibilidade de as convenções coletivas setoriais fixarem as condições em que as mesmas podem ser alteradas a nível das empresas. No entanto, não foram utilizadas até à data estas opções.

<sup>(32)</sup> Uma descrição pormenorizada da evolução recente do salário mínimo em Portugal pode ser consultada em: *Post-Programme Surveillance for Portugal, European Economy. Occasional Paper 208*, de dezembro de 2014, pp. 32-34.

Gráfico 2.3.11: Remuneração nominal por trabalhador e salário mínimo



Fonte: Comissão Europeia

A reforma da legislação em matéria de proteção do emprego aplicada durante o programa de ajustamento económico flexibilizou a definição de despedimento por razões económicas e em caso de inadequação e reduziu os pagamentos de indemnizações. Os pagamentos de indemnizações relativos a contratos de duração indeterminada foram reduzidos de 30 para 12 dias por ano de trabalho. Para os contratos temporários, os pagamentos de indemnizações foram reduzidos de 36 (ou 24 para os contratos de duração superior a 6 meses) para 18 dias durante os três primeiros anos do contrato. Um dos objetivos desta reforma foi reforçar os incentivos para as entidades patronais contratarem com base em contratos de duração indeterminada para os postos de trabalho permanentes, reduzindo assim a segmentação. É necessário continuar a acompanhar os efeitos desta reforma, analisando tanto a criação de emprego com base em contratos permanentes como as taxas de transição de contratos temporários para contratos permanentes. Os dados agregados revelam que, durante a crise, se registou uma diminuição da percentagem de contratos temporários, explicada por uma perda maior de postos de trabalho baseados em contratos temporários. Mais recentemente, a proporção de contratos temporários está a aumentar com o crescimento do emprego. Como os dados macroeconómicos ocultam os fluxos existentes no mercado de trabalho, é necessário efetuar uma

análise pormenorizada com base nos dados sobre a criação de emprego por tipo de contrato.

Durante a aplicação do programa de ajustamento económico, as políticas ativas do mercado de trabalho foram racionalizadas com o objetivo de aumentar a sua eficácia em matéria de apoio à criação de emprego, de reforço da ativação e de oferta de oportunidades de formação mais relevantes. Durante o mesmo período, foi igualmente realizada a reforma dos serviços públicos de emprego a fim de aumentar a sua eficiência. Em janeiro de 2015, Portugal adotou uma nova lei-quadro para a política de emprego<sup>34</sup>, que visa prosseguir a racionalização do quadro das políticas ativas do mercado de trabalho e o papel dos serviços públicos de emprego, bem como estabelecer o princípio de avaliação sistemática dos diferentes programas das políticas ativas do mercado de trabalho no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social. Portugal continua a realizar progressos neste domínio. Em termos globais, o número total de desempregados abrangidos por medidas de emprego<sup>35</sup> aumentou de 141 335 em 2013 para 205 247 em 2014 e o número de participantes em ações de formação subiu de cerca de 466 547 para 524 821 no mesmo período, de acordo com os dados do IEFP. Afigura-se que as políticas ativas do mercado de trabalho desempenharam um papel determinante na redução da taxa de desemprego ao longo do ano passado, com um aumento de 25 % do número de participantes de 84 402 em 2013 para 105 518 em 2014. No entanto, estas medidas devem ser cuidadosamente acompanhadas a fim de garantir a sua eficácia. Em especial, as taxas de transição de subsídios de emprego para o emprego regular devem ser analisadas como já acontece com as medidas em matéria de estágios. O mesmo se aplica à eficácia dos programas de formação no que diz respeito ao aumento da empregabilidade dos grupos em causa.

<sup>(34)</sup> Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro.

<sup>(35)</sup> As medidas a favor do emprego, tais como os incentivos à contratação e os estágios, foram agregadas em dois grupos: «Estímulo Emprego»; e «Estágios Emprego», tornando mais fácil para os desempregados saber quais as medidas que estão disponíveis. A aplicação das ações de formação de curto prazo que visam a empregabilidade criadas em 2013 — módulo «formação transversal» e medida «vida ativa» — foi reforçada em 2014.

**Não obstante as melhorias obtidas graças à reforma dos serviços públicos de emprego (SPE), a carga de trabalho destes serviços continua a ser muito elevada.** Podem ser alcançados mais ganhos de eficiência recorrendo de modo mais intensivo à digitalização dos serviços, incluindo a associação por correspondência automatizada, e especializando o pessoal num maior grau para poder tratar processos mais complexos. Além disso, deve ser continuamente acompanhado o papel dos serviços públicos de emprego em matéria de definição de perfis, prestação adequada de orientação profissional e de assistência na procura de emprego e garantia de uma aplicação efetiva de sanções nos casos de incumprimento dos requisitos de procura de emprego. Foi aprovado o diploma<sup>(36)</sup> que enquadra a cooperação entre os serviços de emprego públicos e privados e estão planeados dois projetos-piloto de parceria entre estes dois serviços.

**Foram tomadas medidas para combater o aumento do desemprego dos jovens e alterar a situação dos que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação, nomeadamente através da execução da Garantia para a Juventude.** A execução da Garantia para a Juventude teve início em 1 de janeiro de 2014 e estão em curso progressos neste domínio. Entre março e dezembro de 2014, 67 317 pessoas que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação com idade inferior a 30 anos participaram em medidas consideradas ofertas de qualidade da Garantia para a Juventude, no máximo, 4 meses após a sua inscrição nos serviços públicos de emprego, medidas essas que incluíram, com base nos dados do IEFP, colocações em postos de trabalho, formação profissional e estágios.

**Portugal está a envidar esforços significativos no sentido de executar a Garantia para a Juventude<sup>37</sup> e envolver todos os parceiros**

**públicos e privados na sua execução.** Os SPE – a entidade coordenadora da Garantia para a Juventude – está a realizar campanhas de sensibilização que envolvem parceiros em melhores condições de chegar aos jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação, designadamente as ONG e as instituições sociais. Foi criada uma plataforma informática Garantia para a Juventude que permite acompanhar os jovens que beneficiam do programa. Apesar destes progressos, persistem desafios substanciais que devem ser vencidos, nomeadamente a capacidade dos serviços públicos de emprego como coordenadores da Garantia para a Juventude para mobilizar os diferentes parceiros da rede da Garantia para a Juventude e a necessidade de chegar a todas as pessoas não registadas que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação. Além disso, há escassas indicações de que as futuras necessidades em matéria de qualificações sejam identificadas antes da conceção das ofertas da Garantia para a Juventude.

---

empresarial viável). O programa *Retomar* é uma outra medida nova que consiste num apoio financeiro anual destinado a estudantes que abandonaram o ensino, proporcionando incentivos para que completem os estudos.

<sup>(36)</sup> Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro.

<sup>(37)</sup> Foram adotadas em julho de 2014 duas novas medidas, que fazem parte do plano de execução da Garantia para a Juventude: O *programa Emprego Jovem Ativo* (proporcionando integração socioprofissional dos jovens com baixas qualificações e mais afastados do mercado de trabalho, no âmbito de um projeto de trabalho de duração limitada) e o *programa Investe Jovem* (apoio financeiro e técnico concedido aos jovens desempregados, com idades entre 18 e 30 anos, que apresentam uma iniciativa

### 3. OUTRAS QUESTÕES ESTRUTURAIS

### 3.1. FISCALIDADE, QUADRO ORÇAMENTAL E OUTRAS POLÍTICAS ORÇAMENTAIS ESTRUTURAIS

#### Fiscalidade

**As políticas fiscais adotadas recentemente implicam uma ligeira recentragem numa estrutura fiscal mais favorável ao crescimento.**

No âmbito do orçamento de 2015, a reforma do imposto sobre o rendimento das sociedades (IRS) iniciada em 2014 deverá prosseguir graças à redução da taxa normal em mais 2 pontos percentuais. A reforma do IRS teve o intuito de promover a competitividade e o investimento, a fim de internacionalizar as empresas portuguesas e simplificar o sistema complexo de IRS. Abordou igualmente a elevada distorção a favor do endividamento no domínio da tributação das sociedades, reforçando os limites para a dedutibilidade dos gastos financeiros líquidos. A reforma simplificadora do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares introduzida em 2015 destina-se a ter em conta questões demográficas (por exemplo, mediante a introdução de um sistema de quociente familiar e a reforma dos créditos de imposto para os encargos familiares), simplificar o sistema fiscal (por exemplo, mediante a introdução de declarações fiscais pré-preenchidas simplificadas) e ajudar os empresários (por exemplo, reduzindo o seu rendimento tributável durante os dois primeiros anos de atividade, a fim de ajudar as empresas em fase de arranque). Paralelamente, a reforma fiscal ambiental é concebida para ajudar a promover um modelo de desenvolvimento económico mais sustentável. Entre as novas medidas de fiscalidade ambiental contam-se o aumento da taxa do imposto sobre a aquisição de veículos poluentes, em função das emissões de CO<sub>2</sub>, e a introdução de um imposto sobre os sacos de plástico. As receitas adicionais obtidas com esta reforma fiscal ambiental devem ser imputadas à redução da carga fiscal sobre o trabalho (ou seja, presume-se um efeito neutro em termos de receitas da reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e da reforma fiscal ambiental acima referidas). Prevê-se igualmente em 2015 o aumento das receitas provenientes da tributação recorrente de imóveis (da não prorrogação de uma cláusula de salvaguarda que impedia aumentos demasiado importantes do imposto sobre imóveis), ao passo que o imposto sobre as transmissões de direitos ainda não foi descontinuado. Alguns impostos especiais de consumo e impostos indiretos (por exemplo, sobre o tabaco) irão também aumentar no

âmbito do orçamento de 2015. Em geral, estas reformas constituem um certo progresso no sentido de realizar o objetivo de tornar a estrutura fiscal mais favorável ao crescimento. A possibilidade de deslocar a carga fiscal para impostos menos geradores de distorções deve ser explorada com base numa avaliação exaustiva das recentes reformas fiscais. As receitas provenientes de fontes relativamente favoráveis ao crescimento, mas pouco utilizadas, como os impostos sucessórios, imobiliários e sobre doações, poderiam ser aumentadas.

**As medidas tomadas por Portugal nos últimos anos, a fim de alargar a base IVA e melhorar a eficiência deste imposto, devem ser avaliadas.** Portugal reduziu o âmbito de aplicação das taxas reduzidas e intermédias<sup>(38)</sup>. Embora o nível de disparidade no respeitante à política em matéria de IVA seja estimado em 52 % para 2009-2012 (a média aritmética da UE é de 41,4 %<sup>(39)</sup>), o indicador pode não refletir ainda as medidas de alargamento da base fiscal aplicadas em 2011 e 2012. Em vez de introduzir novas alterações jurídicas, Portugal poderia ponderar de forma abrangente se os esforços tendentes a alargar a base do IVA tornaram efetivamente o sistema do IVA mais eficiente.

**O pleno impacto orçamental e económico das recentes reformas fiscais deverá ser objeto de acompanhamento.** Nomeadamente (Em especial), deve ser prestada especial atenção a garantir que as reformas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e da tributação ambiental sejam executadas em termos orçamentalmente neutros. O impacto destas reformas sobre o carácter progressivo do sistema fiscal deve também ser acompanhado de perto, uma vez que existe o risco de que as famílias com elevados rendimentos possam beneficiar mais do que as famílias com baixos rendimentos. O impacto da reforma da tributação ambiental na economia portuguesa

<sup>(38)</sup> A eletricidade e o gás natural passaram da taxa reduzida (6 %) para a taxa normal (23 %) no final de 2011; os géneros alimentícios e os restaurantes são tributados à taxa normal (23 %) desde 2012, tendo estado anteriormente sujeitos à taxa intermédia (13 %). As taxas de IVA para os serviços culturais e os eventos desportivos também foram aumentadas em 2012.

<sup>(39)</sup> 2012 *Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU27 Member States*, p. 64: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2012](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2012).

também deve ser acompanhado de perto, para garantir que a competitividade e os investimentos não sejam negativamente afetados. O impacto da reforma do IRS sobre o investimento produtivo e o elevado nível de dívida das empresas (como descrito na secção 3) é uma questão fundamental para a economia portuguesa. Em 2014, a diferença entre a taxa do imposto marginal efetiva aplicável ao investimento financiado com capitais próprios e com recurso a dívida em Portugal continuava a ser uma das mais elevadas na UE<sup>(40)</sup>. A reforma do IRS incluiu uma série de medidas destinadas a impulsionar o investimento, como a reformulação do crédito fiscal relativo à I&D (SIFIDE II) e o alargamento do período de reporte de prejuízos fiscais de 5 a 12 anos. Portugal regista um atraso em relação à média da UE no que diz respeito à despesa interna bruta em I&D (1,4 % do PIB em 2013) e teve um fluxo de investimento direto estrangeiro de apenas 1,4 % do PIB em 2013. A eficácia do regime fiscal preferencial para patentes deve ser igualmente objeto de acompanhamento.

**Portugal continuou a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a combater a evasão fiscal ao tornar a administração fiscal mais eficiente.** Ao longo dos últimos anos, Portugal tem vindo a investir em sistemas informáticos no domínio fiscal, como o sistema de faturação eletrónica, que provou ser eficaz na melhoria do cumprimento das obrigações fiscais e gerou receitas complementares significativas. De acordo com as estatísticas disponíveis, faturas no montante de cerca de 9 mil milhões de EUR foram registadas e comunicadas à administração fiscal em 2013-2014, com um aumento de 10 % no ano passado face a 2013. Os recursos afetados à auditoria foram igualmente reforçados com o recrutamento de 1 000 auditores fiscais adicionais. O orçamento de 2015 anunciava novas medidas para aumentar a eficácia na luta contra a fraude e a evasão fiscais, incluindo o reforço da Unidade dos Grandes Contribuintes e o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (PECFEFA) aplicável ao triénio 2015-2017, adotado recentemente. Algumas destas medidas implicam principalmente continuar a explorar o potencial da faturação eletrónica e das declarações mensais unificadas, mediante o reforço dos procedimentos existentes e uma melhor verificação

cruzada de todas as informações pertinentes. Outras medidas recentes (por exemplo, a obrigatoriedade de comunicação de inventários para os contribuintes com um volume de negócios superior a 100 000 EUR) podem também ser bastante eficazes, em especial as que visam setores em que a fraude é suscetível de ser elevada, como o mercado de arrendamento. Em geral, dada a elevada dependência das projeções de receitas subjacentes ao orçamento das receitas provenientes das medidas antifraude, a aplicação efetiva destas medidas é uma prioridade máxima. Para que o plano seja eficaz para a obtenção de receitas adicionais, deve ser desenvolvida uma capacidade crítica no âmbito da administração fiscal para o tratamento da grande quantidade de dados relevantes recolhidos através do sistema de faturação eletrónica.

**A administração tributária deve prosseguir o seu programa de reformas, devendo ser envidados esforços adicionais para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais.** Estão em curso reformas organizacionais na administração fiscal, incluindo a integração planeada dos serviços de finanças locais no programa *Aproximar*, os progressos realizados pela Direção de Serviços de Gestão de Risco, bem como a recentemente criada Direção de Serviços de Comunicação e Apoio ao Contribuinte. No entanto, há ainda uma grande necessidade de realização de novas reformas para modernizar a administração tributária e reforçar o cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente mais esforços envidados para combater a fraude fiscal no mercado da habitação, a melhoria dos mecanismos de intercâmbio de informações com as instituições financeiras e o reforço do quadro de combate às operações de branqueamento de capitais. A interação entre o sistema judicial e a cobrança de impostos continua a constituir um problema, com um elevado nível de litígios, permanecendo um elevado nível de dívida fiscal não contestada em percentagem da receita líquida anual. Os grupos de missão especiais de juízes afetos aos tribunais que lidam com processos de elevado valor deixaram de estar operacionais. Embora tenham sido envidados alguns esforços para aumentar a disponibilidade de sistemas informáticos e os limiares para os recursos fiscais tenham sido elevados de forma a reduzir os encargos para os tribunais fiscais, a situação atual aponta para a necessidade de uma

<sup>(40)</sup> ZEW (2014) *Effective tax levels using Devereux/Griffith methodology*, projeto da Comissão Europeia.

reforma mais profunda dos procedimentos contenciosos em matéria fiscal.

#### Quadro orçamental

**A reforma da Lei-Quadro do Orçamento e outras reformas da gestão das finanças públicas irão melhorar o quadro orçamental nacional.** A proposta de reforma da Lei de Enquadramento Orçamental, baseada numa análise das fragilidades remanescentes do sistema e nas recomendações das partes interessadas pertinentes, é destinada a: melhorar a formulação das regras orçamentais numéricas; racionalizar as dotações orçamentais; reduzir a fragmentação do orçamento, que continua a ser elevada; tornar mais responsáveis as diferentes unidades orçamentais; melhorar o calendário do ciclo orçamental e reforçar o quadro orçamental de médio prazo, que inclui a definição de limites máximos mais rigorosos das despesas. A complexidade técnica atrasou o processo de reforma face aos planos iniciais, devendo a legislação entrar em vigor no primeiro trimestre de 2015. Uma vez concluído o processo legislativo, a ênfase deve passar para a execução, sob a liderança forte do Ministério das Finanças. Outra melhoria importante do quadro orçamental é a reforma recentemente concluída da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, que deverá reforçar a disciplina e o controlo orçamental e evitar qualquer nova acumulação de pagamentos em atraso.

**Devem prosseguir os esforços tendentes à melhoria do quadro de comunicação de informações e de contabilidade.** A avaliação da transparência orçamental do FMI de outubro de 2014<sup>(41)</sup> identificou outros desafios a vencer para alcançar níveis avançados de transparência orçamental e sugeriu que a gestão das finanças públicas continue a ser reforçada. O Ministério das Finanças e o organismo de normalização estão a preparar um novo quadro contabilístico do setor público baseado em normas internacionalmente aceites. Na sequência de uma consulta pública, o plano deve apresentar o projeto para aprovação governamental e elaborar o manual de execução em 2015, enquanto a aplicação prática prosseguirá em 2017.

#### Desafios relacionados com as políticas estruturais e orçamentais no domínio das pensões e do sistema de saúde

O impacto orçamental do envelhecimento da população constitui um desafio para a sustentabilidade a médio e a longo prazo de Portugal, em especial em matéria de pensões e políticas de saúde. Um desafio nestes domínios foi identificado no Semestre Europeu de 2014 (recomendação específica para Portugal 1).

#### Pensões

**As reformas recentes das pensões de Portugal tornaram o sistema mais sustentável do ponto de vista financeiro, mas o impacto sobre a futura adequação das pensões é menos certo.** De acordo com os dados do Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social, as despesas com pensões aumentaram de 11,3 % do PIB em 2007 para 13,9 % do PIB em 2012 (UE-28 em 2012: 12,8 %). As recentes medidas de reforma foram concebidas para reduzir os custos do sistema de pensões a curto, médio e longo prazo. As medidas destinadas a melhorar a situação financeira do sistema de pensões incluem a suspensão da indexação das pensões (exceto para o as prestações de menor valor); a introdução de medidas que desincentivem as reformas antecipadas; a redução das pensões mais elevadas; o aumento da idade de reforma de 65 para 66 anos para ambos os sexos e a relação com os aumentos futuros da esperança de vida a partir dos 65 anos de idade. Os cálculos atualizados dos custos decorrentes do envelhecimento da população com base nas medidas de reforma e as mais recentes projeções demográficas serão disponibilizados no primeiro semestre de 2015.

**As pensões de reforma mais baixas foram protegidas comparativamente bem durante a crise.** Entre 2011 e 2012 (últimos dados disponíveis do Instituto da Segurança Social), a média anual da pensão de velhice (todos os regimes incluídos) passou de 4 907 EUR para 4 748 EUR. Verificam-se diferenças substanciais entre os direitos de pensão médios i) dos homens e das mulheres; e ii) os pensionistas do regime geral e do regime dos funcionários públicos (CGA, já

<sup>(41)</sup> IMF Country Report n.º 14/306 de outubro de 2014.

encerrada)<sup>(42)</sup>. Em termos gerais, a crise económica afetou os rendimentos dos pensionistas menos do que o resto da população. O rácio do rendimento relativo médio aumentou de 92 % para 94 % entre 2012 e 2013 (UE-28: 93 % em 2013), o que reflete a convergência entre o rendimento disponível equivalente médio das pessoas com mais de 65 anos e o das pessoas até aos 64 anos de idade<sup>(43)</sup>. Além disso, a evolução recente em matéria de pobreza e de exclusão social dos idosos indica que os rendimentos dos mais desfavorecidos foram relativamente bem protegidos durante a crise (ver secção 3.2).

**A médio e longo prazo, a adequação das pensões dependerá de modo crucial de uma vida profissional mais longa e com menos interrupções tanto para os homens como para as mulheres, dado se prever que a população portuguesa envelheça substancialmente nas próximas décadas.** A partir dos dados do Eurostat, o rácio de dependência dos idosos deverá aumentar de 29,4 %, em 2013 para 63,9 %, em 2060 (EU-28 em 2060: 50,2 %), o que constitui uma ameaça tanto para a adequação como para a sustentabilidade do sistema de pensões. A participação no mercado de trabalho dos trabalhadores mais idosos tem vindo contudo a diminuir ao longo da última década. A taxa de emprego dos homens com idade entre 55 e 64 anos caiu de 62,1 % em 2003 para 58,5 % em 2008 e um nível mínimo de 53,2 % em 2013 (UE- 28 em 2013: 57,5 %), enquanto a taxa de emprego das mulheres mais idosas estagnou ligeiramente acima de 40 % (UE- 28 em 2013: 43,3 %). Atualmente, apenas 4,1 % da população com 55-64 anos participam na aprendizagem ao longo da vida. Estão atualmente a ser aplicados incentivos à contratação orientados para os desempregados com mais de 45 anos de idade.

#### **O aumento da idade legal de reforma e a sua ligação com o aumento da esperança de vida no**

<sup>(42)</sup> De acordo com Bettio et al. (2013), o rendimento mensal médio decorrente de pensões das mulheres em Portugal era de 512 EUR, em comparação com 766 EUR para os homens. De acordo com as estatísticas da segurança social e o relatório anual da CGA de 2012, as pensões médias mensais do regime geral e da CGA eram respetivamente de 402 EUR e de 1 287 EUR.

<sup>(43)</sup> Esta melhoria relativa dos rendimentos dos idosos pode ser explicada mais pela redução dos rendimentos salariais do que por uma melhoria real dos rendimentos dos pensionistas.

**futuro deverão melhorar a sustentabilidade do sistema de pensões a médio prazo.** O facto de o mecanismo ser automático torna o sistema de pensões mais transparente e pode igualmente alertar os cidadãos e os parceiros sociais para o imperativo de mudança das práticas de aposentação. Se se quiser que as pensões cubram as necessidades dos pensionistas, as pessoas terão de se reformar mais tarde no futuro<sup>(44)</sup>. É por esta razão que as recentes reformas dos regimes de pensões devem ser acompanhadas por medidas destinadas a incentivar o prolongamento da vida ativa, a apoiar a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos e a facilitar uma transição mais gradual da vida ativa para a reforma.

#### **Sistema de saúde**

**O sistema de saúde português enfrenta um desafio de sustentabilidade orçamental,** uma vez que, de acordo com o relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2012, as despesas públicas com a saúde deverão aumentar mais do que a média da UE<sup>(45)</sup>. Em 2012, as despesas com a saúde corresponderam a 9,5 % do PIB português. Portugal tem uma das taxas mais baixas de despesas públicas face ao total das despesas do setor da saúde (63 %, em comparação com a média da UE de 73 %). A percentagem de pagamentos diretos face às despesas totais com a saúde aumentou, entre 2007 e 2012, 4,5 pontos percentuais (o maior aumento na UE). O facto de cerca de 14 % da população não ter médico de família continua a colocar problemas. Os tempos de espera para determinados tipos de cirurgia programada aumentaram entre 2010 e 2013, invertendo a tendência anterior e confirmando o recente aumento de necessidades médicas não satisfeitas. Esta situação significa que é necessário redobrar os esforços para manter os atuais níveis de acesso aos cuidados de saúde.

**As reformas do sistema de saúde em Portugal continuam a produzir resultados.** A reforma hospitalar e a otimização dos custos contribuíram

<sup>(44)</sup> O relatório sobre a adequação das pensões de 2015 contém projeções para a taxa de substituição em 2053, apontando para uma diminuição de 92,3 % do rendimento médio em 2013 para 79,5 % em 2053; para os rendimentos mais baixos (66 % do salário médio), a diminuição é mais acentuada, passando de 90 % para 77,6 %.

<sup>(45)</sup> Estas projeções serão atualizadas no primeiro semestre de 2015, quando o novo relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2015 for publicado.

nos últimos anos para a obtenção de poupanças no setor da saúde. Os pagamentos em atraso no setor hospitalar continuam a ser um desafio, apesar de terem sido significativa e progressivamente reduzidos desde 2012. A dívida total foi reduzida em 150 milhões de EUR em 2014, estando 250 milhões de EUR ainda disponíveis a partir das injeções de capital realizadas a favor dos hospitais públicos e destinadas a reduzir ainda mais o volume de pagamentos em atraso em 2015 (cerca de 560 milhões de EUR em dezembro de 2014). Os orçamentos do Serviço Nacional de Saúde de 2015 e 2016 incluirão, provavelmente, aumentos significativos dos custos de pessoal, uma vez que existem planos para inverter os cortes salariais dos funcionários públicos. No entanto, o orçamento de 2015 continua ainda a prever a redução das despesas de saúde globais, o que demonstra um empenho permanente na realização de reformas.

**Foram realizados progressos em matéria de reforma hospitalar e de outras reformas ligadas aos cuidados de saúde.** Foi adotado um relatório sobre a criação de centros de referência e as autoridades portuguesas estão em vias de reclassificação dos hospitais, uma tarefa importante. Os procedimentos centralizados em matéria de contratos públicos continuam a poupar recursos ao Serviço Nacional de Saúde. Os medicamentos genéricos elegíveis para reembolso público no setor ambulatorio continuaram a aumentar a sua quota de mercado, de que resultou uma diminuição das despesas com medicamentos. Do mesmo modo, as despesas com produtos farmacêuticos podem ser reduzidas através da negociação dos respetivos preços com a indústria farmacêutica. O novo papel da Enfermagem de Família deve melhorar a prevenção e a promoção da saúde nos centros de cuidados primários. As autoridades também lançaram iniciativas para aumentar e incentivar a oferta de profissionais de saúde em áreas onde o acesso aos cuidados de saúde é particularmente problemático.

#### **Outras políticas orçamentais estruturais**

**Graças à reestruturação das operações do setor empresarial do Estado, o seu desempenho operacional continuou a melhorar em 2014.** Um montante suplementar de 309 milhões de EUR foi atribuído aos hospitais públicos para travar novos pagamentos em atraso, melhorar o seu saldo de gerência e prestar mais serviços de cuidados de

saúde. O orçamento de 2015 prevê que os hospitais públicos obtenham por si só um saldo de gerência em 2015. Tal como para as empresas públicas do setor dos transportes, a reestruturação das operações que começou durante o programa prosseguiu ao longo de 2014. Os resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações são quase positivos pelo terceiro ano consecutivo. As melhorias operacionais, decorrentes principalmente do aumento geral das receitas comerciais, combinadas com reduções adicionais dos custos de pessoal (não obstante a decisão do Tribunal Constitucional), mais do que compensaram a diminuição das compensações públicas de 50 milhões de EUR (em relação ao nível de 2013) ou 250 milhões de EUR (em relação a 2010). A redução prosseguiu em 2014 com sucesso, tendo-se verificado uma diminuição de cerca de 3 400 postos de trabalho por comparação com os níveis de 2010.

**A fusão de várias empresas públicas e as concessões de transporte urbano de passageiros continuaram em 2014, sendo concluídas no ano em curso.** Estão a avançar as fusões entre os operadores de infraestruturas ferroviárias (REFER) e rodoviárias (EP) e entre os setores de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais das Águas de Portugal. A respeito do último ponto, a consulta dos municípios envolvidos na fusão de 19 empresas em 6 foi concluída. O processo legislativo seguirá e deverá estar concluído durante o primeiro semestre do ano. As concessões dos transportes urbanos no Porto deverão cessar em janeiro, gerando uma poupança de cerca de 150 milhões de EUR para o Tesouro público durante o período de 10 anos de vigência do contrato. Do mesmo modo, os serviços de Lisboa serão objeto de concurso no início de fevereiro, imediatamente após a finalização dos contratos de obrigações de serviço público. Prevê-se que os contratos sejam adjudicados até ao final do segundo trimestre de 2015. O objetivo do concurso é continuar a reduzir a parte dos custos suportada pelos contribuintes que se relaciona com a compensação pública.

**As parcerias entre os setores público e privado relacionadas com o setor rodoviário permitiram poupar mais do que o previsto em 2014.** As poupanças resultantes da renegociação das concessões, de menores custos de cobrança de portagens, de menos operações de reequilíbrio

financeiro e de mais receitas das portagens resultaram em economias de mais de 370 milhões de EUR em relação ao cenário de base, excedendo as últimas previsões do Governo em 10 %.

**As privatizações prosseguem com vista à libertação de capitais adicionais e à recentragem das empresas públicas nas suas atividades principais.** Tirando partido da melhoria das condições de financiamento da dívida soberana, o Governo começou a refinar os empréstimos bancários das empresas públicas no âmbito das administrações públicas e fora dele (nomeadamente: CP, CARRIS, STCP, Parque EXPO, Empordef e EDIA), à medida que a sua dívida vencia para que os empréstimos bancários mais onerosos sejam substituídos por fundos do Tesouro mais baratos. O Tesouro cobriu necessidades de financiamento do SEE de 5,7 mil milhões de EUR em 2014, aliviando assim o ónus dos juros. A fim de reforçar a situação financeira e recentrar diversas empresas estatais nas suas atividades principais, está a prosseguir o plano de privatização de algumas filiais, incluindo a EGF, CP Carga, EMEF e Carristur. Dada a necessidade da companhia aérea TAP de uma injeção de capital, o Governo relançou o processo de privatização, após uma tentativa falhada em 2012. Estas privatizações deverão estar no seu conjunto concluídas em meados de 2015.

**Prosseguiram as reformas da administração pública destinadas a melhorar a eficiência e a qualidade das despesas públicas, mas a um ritmo mais lento e com um menor impacto orçamental do que o previsto inicialmente.** O emprego na administração pública deverá continuar a diminuir, principalmente através de partidas naturais, mas provavelmente a um ritmo muito mais lento do que nos últimos anos. A rescisão de contratos de trabalho a termo, a aplicação do regime de requalificação e a rescisão de contratos por mútuo acordo contribuem muito menos para a redução do número de postos de trabalho do que o anteriormente previsto. A introdução da Tabela Remuneratória Única e da Tabela Única de Suplementos em 2015 tornará o sistema de remunerações mais justo e mais transparente, mas não deverá poupar quaisquer despesas.

## 3.2. POLÍTICAS SOCIAIS

**Portugal registou um aumento acentuado da pobreza e da exclusão social em 2013.** O número de pessoas que vivem em risco de pobreza ou de exclusão social aumentou em 210 000 entre 2012 e 2013, o que torna mais difícil atingir o objetivo nacional para 2020. O aumento da percentagem das pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social foi o maior da UE (2,1 pontos percentuais, passando de 25,3 % em 2012 para 27,4 % em 2013). A privação material grave aumentou 2,3 pontos percentuais, afetando 10,9 % da população em 2013. A taxa de intensidade da pobreza para a população em idade ativa<sup>(46)</sup> ascendeu a 31,2 % em 2013, marcando o segundo maior aumento na UE em comparação com o início da crise<sup>(47)</sup>.

**Os níveis crescentes de pobreza e exclusão social foram afetados pelo aumento dos níveis de desemprego até 2013.** O acentuado aumento do desemprego e do desemprego de longa duração traduziu-se num agravamento dos indicadores de pobreza. Entre 2008 e 2013, a percentagem de agregados familiares com baixa intensidade laboral aumentou em 5,9 pontos percentuais (o quarto maior aumento na UE), atingindo o número de pobres no desemprego (em risco de pobreza e que vivem em agregados familiares de baixa intensidade laboral) 564 000 em 2013.

**O debilitamento do sistema de proteção social e as medidas tomadas na matéria, que afetaram negativamente o rendimento disponível, tiveram um impacto negativo na situação social.** O impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza diminuiu em 2,5 pontos percentuais em 2013 (26,7 % em 2013, em comparação com 29,2 % em 2012), o que indica que o sistema de proteção social insuficiente não pôde fazer face ao aumento repentino do desemprego e ao consequente agravamento da pobreza. Além disso, algumas das recentes medidas aplicadas nesta matéria tiveram um impacto negativo no rendimento disponível. Os cortes nas prestações não referentes a pensões afetaram de forma desproporcionada as pessoas

<sup>(46)</sup> A taxa de intensidade da pobreza define-se como a diferença entre o rendimento líquido total equivalente médio das pessoas que se situam abaixo do limiar de risco de pobreza e o limiar de risco de pobreza, expressa em percentagem do limiar de risco de pobreza. Constitui um indicador da gravidade da pobreza para as pessoas que se encontram nessa situação.

<sup>(47)</sup> Este aumento ascendeu a 7,6 pontos percentuais em relação a 2008.

muito pobres (agregados familiares do decil inferior). As medidas nesta matéria tiveram igualmente um impacto negativo nas crianças com menos de 10 anos de idade<sup>(48)</sup>.

**As famílias com filhos têm sido particularmente afetadas pela pobreza e a exclusão social, também devido a um impacto reduzido das prestações familiares e das transferências sociais<sup>(49)</sup>.** Em 2013, as crianças estavam sujeitas a um maior risco de pobreza ou exclusão social do que o resto da população – 31,6 % contra 27,4 % da população total, tendo Portugal registado o maior aumento da UE. Estes dados seguem-se a uma importante redução dos abonos de família para crianças e jovens, com duas séries de cortes aplicadas, respetivamente, em novembro de 2010 e janeiro de 2012. Entre outubro de 2010 e agosto de 2014, 591 971 beneficiários perderam o acesso a abono de família, ou seja, um em cada três beneficiários. No total, o Estado reduziu em 30 % as suas despesas para apoio às famílias com filhos entre 2010 e 2011<sup>(50)</sup>.

**As pessoas idosas foram relativamente protegidas do risco de pobreza e da exclusão social durante a crise, embora a incidência de privação material grave tenha aumentado.** A percentagem da população com mais de 65 anos em risco de pobreza e de exclusão social diminuiu de 27,7 % em 2008 para 20,3 %, em 2013 (EU-28 em 2013: 18,3 %). No entanto, desde 2011, a gravidade da pobreza e dos níveis de privação material grave aumentaram ligeiramente nesta faixa etária.

**Embora tenham sido adotadas algumas medidas para proteger os grupos mais desfavorecidos<sup>(51)</sup>, não foram recentemente**

<sup>(48)</sup> Ver De Agostini et al. (2014), *The effect of tax-benefit changes on the income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis*, EUROMOD Working papers 9/14. <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/euromod/em9-15>

<sup>(49)</sup> Decreto-Lei n.º 133/2012.

<sup>(50)</sup> Baptista et al. (2014). *Portugal Country Profile*, European Social Policy Network.

<sup>(51)</sup> A pensão mínima foi ajustada em mais do que a taxa de inflação e o salário mínimo foi aumentado de 485 EUR para 505 EUR em outubro de 2014, contribuindo assim para proteger as pensões mais baixas e os baixos rendimentos. Além disso, manteve-se o aumento temporário de 10 % do subsídio de desemprego para os casais em que ambos estavam desempregados e com filhos

**aplicadas ou previstas quaisquer alterações importantes neste domínio para garantir uma cobertura adequada da assistência social.** De acordo com os mais recentes dados nacionais, a percentagem de desempregados sem proteção em caso de desemprego ou cobertura pelo Rendimento Social de Inserção (RSI) era de 47,9 %, com base nos dados do IEFPI de setembro de 2014. A taxa de cobertura dos subsídios de desemprego para os desempregados de longa duração diminuiu de forma significativa entre 2010 e 2012 (de 39 % para 26 %), embora tenha voltado a aumentar ligeiramente para 29 % em 2013<sup>(52)</sup>. Do mesmo modo, a taxa de cobertura para os desempregados de curta duração passou de 45 % em 2010 para 39 % em 2012, aumentando seguidamente para 41 % em 2013<sup>(53)</sup>. Os dados relativos ao Rendimento Social de Inserção revelam uma diminuição constante desde a entrada em vigor das novas regras em julho de 2012. Em outubro de 2014<sup>(54)</sup>, havia cerca de 207 000 beneficiários, o que significa que cerca de 131 000 pessoas tinham perdido o direito à prestação desde junho de 2012, correspondendo a mais de 38 % do total.

---

a cargo. As políticas ativas do mercado de trabalho foram racionalizadas e têm em conta a (re)integração dos grupos vulneráveis no mercado de trabalho. O Complemento Solidário para Idosos com pensões baixas foi igualmente mantido, tendo um impacto positivo sobre os rendimentos mais baixos dos idosos.

<sup>(52)</sup> Cálculos dos serviços da Comissão com base no modelo fiscal e de prestações sociais da OCDE.

<sup>(53)</sup> O ligeiro aumento em 2012-13 poderá refletir as reformas introduzidas nos subsídios de desemprego (mediante a redução do período necessário para se tornar elegível) em 2012.

<sup>(54)</sup> Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.

### 3.3. POLÍTICAS DE ENSINO E FORMAÇÃO PROFISSIONAIS

**Portugal procedeu a uma reforma abrangente do seu sistema educativo, cuja aplicação efetiva será determinante para se alcançarem resultados positivos.** As avaliações internacionais e nacionais revelam que o nível de desempenho dos estudantes está a estagnar, com uma proporção de alunos com fraco desempenho acima da média da UE<sup>(55)</sup>. A revisão dos currículos do ensino primário e secundário e a definição de novas metas de aprendizagem deverão contribuir para melhorar o desempenho dos alunos em disciplinas de base como a matemática e a língua portuguesa. No entanto, a reforma não contempla diversas competências transversais essenciais, como aprender a aprender ou o desenvolvimento de competências empresariais. O reforço da autonomia das escolas e a introdução de uma nova fórmula de financiamento baseada no desempenho das escolas servem de incentivo a programas de qualidade. A formação contínua dos professores é contemplada num novo sistema de ações de formação com base em créditos. Contudo, esse elemento essencial da reforma enfrenta uma escassez de recursos e a crítica das organizações sindicais e carece de apropriação pela população (coletividade).

**São elevadas as disparidades em termos de resultados educativos e de abandono escolar precoce associadas tanto à situação socioeconómica como aos antecedentes migratórios dos estudantes.** Os dados PISA mostram que a igualdade em termos de resultados educativos piorou significativamente entre 2003 e 2012. A reprovação é frequentemente utilizada em resposta ao baixo nível de desempenho, mas revelou-se ineficaz e aumentou o risco de abandono escolar precoce. O novo instrumento de acompanhamento do ensino deverá contribuir para uma ação preventiva, identificando os alunos em risco de insucesso escolar. Várias iniciativas, como o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (dirigido a escolas em áreas socialmente vulneráveis) já deram provas de eficiência, pelo que o orçamento de 2015 prevê um apoio complementar para a educação e acolhimento na primeira infância, que deverá contribuir para mitigar as desvantagens sociais numa fase precoce.

<sup>(55)</sup> PISA 2012, Análise preliminar dos resultados dos exames de ciclo e nacionais de 2013: GAVE. *Análise Preliminar dos Resultados — Provas finais de ciclo: Exames finais nacionais 2013.*

No entanto, será necessário dedicar particular atenção às dificuldades com que se confrontam os alunos com pior desempenho e as escolas deverão ser ajudadas a desenvolver programas de qualidade para assegurar a redução das disparidades.

**As recentes reformas foram concebidas com vista a aperfeiçoar o sistema de ensino e formação profissionais, mas será também necessário aumentar a sua atratividade.** No quadro da estratégia destinada a lutar contra o abandono escolar precoce, Portugal aumentou o número e a diversidade dos cursos de ensino profissional no ensino secundário, nomeadamente com os *novos cursos de ensino profissional de base* para jovens a partir dos 14 anos, que oferecem novas oportunidades aos estudantes em risco de reprovação. A fim de aperfeiçoar o sistema de ensino e formação profissionais e a sua adequação às necessidades do mercado de trabalho, foram aumentadas as ações no local de trabalho e introduzidos indicadores específicos para o acompanhamento da qualidade dos estágios de profissionalização. A criação dos *Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional* contribuiu igualmente para aumentar a taxa de inscrições no ensino e formação profissionais. Os novos cursos do ensino superior de ciclo curto (Cursos Técnicos Superiores Profissionais - TeSP) visam desenvolver uma estreita relação com as empresas em cada região; estão registados 94 cursos, com um total de 2 775 estudantes, em 40 locais diferentes. 65 % dos atuais TeSP estão centrados na gestão de empresas, TIC e serviços. Os recursos afetados a este tipo de cursos são contudo insuficientes. O mesmo se aplica às *escolas profissionais de referência*, cujo quadro legal foi aprovado em abril de 2014 mas que ainda não entraram em atividade.

**A taxa de conclusão de estudos superiores continua a aumentar, mas a taxa de emprego dos licenciados diminuiu significativamente desde 2008<sup>(56)</sup>.** A fim de aumentar as sinergias de competências entre o sistema de ensino, o mercado de trabalho e as políticas de crescimento económico, o Ministério da Educação está a trabalhar, conjuntamente com a OCDE e a

<sup>(56)</sup> De acordo com os dados do Eurostat, a taxa de conclusão do ensino superior aumentou 10 pontos percentuais entre 2008 e 2013 e a taxa de emprego dos licenciados diminuiu 15 pontos percentuais durante o mesmo período.

Comissão Europeia, numa *Estratégia de competências para Portugal*. A apresentação de um relatório de diagnóstico que identificasse as formas de melhorar a qualidade e a relevância para o mercado de trabalho das formações foi prevista para o primeiro trimestre de 2015.

**Portugal está a progredir no sentido de despesas públicas mais eficientes e mais bem (melhor) orientadas na educação.** A reorganização da rede escolar pública, associada à nova fórmula de financiamento, se for efetivamente aplicada e acompanhada, deverá contribuir para uma utilização mais eficiente do pessoal docente e, em última análise, para tornar mais eficazes as despesas na educação, em especial se o nível de desempenho for melhorado. O orçamento de 2015 prevê uma redução de 9,6 % das despesas em educação nas escolas primárias e secundárias em comparação com a estimativa de 2014, principalmente por via de uma importante redução do número de professores em atividades não docentes. No entanto, deverá ser dedicada particular atenção à capacidade do pessoal docente para aplicar de forma eficaz o novo programa de qualidade.

**Portugal realizou progressos significativos de melhoria do seu sistema de educação, mas a valorização do seu capital humano e a melhoria dos resultados escolares continua a constituir um desafio para assegurar a competitividade e a capacidade de crescimento.** O abandono escolar precoce e as disparidades em matéria de desempenho prejudicam o desenvolvimento de qualificações de alto nível, enquanto a conclusão de estudos superiores continua a ser baixa <sup>(57)</sup> em comparação com outros países da UE. As insuficientes competências digitais da população portuguesa em geral e, em especial, da força de trabalho<sup>(58)</sup>, prejudicam a competitividade de

Portugal no âmbito da economia digital. Serão necessários esforços para melhorar a literacia digital e a utilização regular da Internet, a fim de promover a inclusão digital. As taxas de desemprego mostram igualmente que é necessário tornar a educação e a formação mais adaptáveis e capazes de responder a necessidades emergentes. Por conseguinte, a educação deve permanecer no topo da agenda política para os próximos anos, como um importante fator de crescimento económico sustentável e de produtividade.

---

empregadas eram especialistas em TIC, enquanto a média na UE é de 2,8 % de especialistas em TIC.

<sup>(57)</sup> Em 2014, o número de candidaturas ao ensino superior aumentou pela primeira vez desde 2008, e o número de estudantes inscritos em cursos de formação profissional em institutos politécnicos aumentou 18 % em comparação com 2013. A taxa de emprego dos licenciados está muito abaixo da média da UE e só é ligeiramente mais elevada do que a dos jovens que só concluíram o ensino secundário.

<sup>(58)</sup> Em 2012, as competências digitais de mais de metade (55 %) da população portuguesa eram reduzidas ou nulas, e apenas 24 % das pessoas dispunham de competências digitais acima do nível básico. Quanto à força de trabalho, 48 % das pessoas tinham competências digitais baixas ou nulas (39 % na UE). Apenas 1,7 % das pessoas

### 3.4. MEDIDAS ESTRUTURAIS PARA MELHORAR A COMPETITIVIDADE

**Foram adotadas reformas para reforçar a competitividade, aumentar a flexibilidade e melhorar o ambiente empresarial, mas ainda são necessárias novas medidas em diversos domínios.** Foram adotadas diversas medidas de reforma para atenuar a rigidez nominal, facilitar o ajustamento, reduzir as rendas excessivas e promover uma reafetação de recursos para o setor transacionável. Foram também tomadas medidas significativas para reduzir a burocracia e aumentar a eficiência do sistema judicial. Contudo, subsistem ainda deficiências estruturais importantes em certos domínios essenciais, nomeadamente serviços e profissões regulamentadas, administração pública, indústrias de rede (em especial, energia e transportes). Além disso, são necessárias ferramentas sólidas e sistemáticas de monitorização e avaliação do impacto das reformas.

**O quadro nacional de concorrência e regulamentação foi reforçado, mas a sua aplicação efetiva deverá ser cuidadosamente acompanhada.** O Decreto-Lei que aprova os estatutos da Autoridade da Concorrência, publicado em agosto de 2014, prevê um novo modelo de financiamento para essa mesma autoridade em 2015 e anos seguintes. Isso evitará a necessidade de atos executivos anuais para definir o financiamento da autoridade em cada ano civil. Este modelo de financiamento deverá ser cuidadosamente acompanhado, a fim de assegurar a sua adequação e a efetiva execução das funções afetas à Autoridade da Concorrência portuguesa. A gama de transferências prevista nos estatutos da autoridade poderá não ser suficiente para cobrir um cenário de crescimento modesto em 2016 e anos seguintes, à medida que os cortes salariais dos funcionários públicos forem sendo progressivamente restabelecidos e tendo também em conta as novas e importantes funções a desempenhar, incluindo apoio jurídico.

**O novo enquadramento das autoridades reguladoras nacionais ainda não se encontra completamente implementado.** No âmbito do programa de ajustamento económico, foi adotada uma nova lei-quadro que define os princípios fundamentais do funcionamento das principais Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) e da Autoridade da Concorrência. Na sequência dessa adoção, os estatutos das respetivas ARN foram

alterados na linha dos princípios do novo quadro jurídico. Os estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e do organismo regulador dos seguros (ISP) foram publicados no início de janeiro de 2015, enquanto os do regulador das comunicações (ANACOM) e a Autoridade da Aviação Civil (ANAC) foram aprovadas pelo Conselho de Ministros no final de dezembro de 2014 e aguardam a promulgação presidencial e publicação. A entidade reguladora dos transportes (AMT) ainda não está totalmente operacional, apesar de ter sido recomendado um prazo até ao final de setembro de 2014, uma vez que foram recentemente publicadas disposições alteradas, nomeadamente no que respeita ao período de transição dos administradores, a fim de assegurar a coerência com a legislação-quadro.

**As reformas dos mercados de serviços e profissões regulamentadas em Portugal ainda estão por concluir.** Para Portugal, o impacto da redução das barreiras à aplicação de um subconjunto de serviços abrangidos pela Diretiva Serviços resultará num aumento do PIB global em 0,8 %, em consonância com a média da UE 27<sup>(39)</sup>. Alguns atos legislativos importantes ficaram inalterados após a conclusão do programa de ajustamento macroeconómico, os progressos foram limitados no que diz respeito ao alinhamento pendente da legislação setorial com a Diretiva Serviços e não existe vontade política para alterar a legislação relativa às universidades. A legislação sobre os serviços de construção e as sociedades de gestão coletiva de direitos de autor sofreram atrasos no parlamento. Além disso, os progressos realizados no sentido de um acesso mais aberto a uma série de profissões altamente regulamentadas são limitados. Para o efeito, foi adotada em 2012, no âmbito do programa, uma lei-quadro para a reforma dos serviços regidos por associações profissionais que introduz as respetivas regras e princípios. Deveriam seguir-se propostas de alteração dos estatutos e regulamentos internos das associações, a fim de assegurar a conformidade com os princípios estabelecidos na lei-quadro. Havia necessidade de alterar 18 estatutos, nenhum dos quais foi já aprovado: 9 desses projetos de estatutos de profissões fortemente regulamentadas

<sup>(39)</sup> Monteagudo et al. (2012), *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, European Commission Economic Papers 456, junho de 2012, p. 30. O aumento de 0,8 % foi estimado para um esforço de reforma até 2011.

já estarão finalizados, mas ainda não foram aprovados pelo Conselho de Ministros; Os restantes nove projetos de estatutos estão a registar atrasos, principalmente devido à não conformidade com a lei-quadro para as profissões fortemente regulamentadas e com a legislação da UE.

**A reforma do regime de licenciamento continua a registar progressos, embora com algum atraso.** A limitação do número de procedimentos a seguir e do tempo e dos custos necessários para a criação de uma empresa será importante para assegurar um ambiente competitivo para as empresas. A Comissão Europeia estimou o potencial impacto das alterações nos custos de entrada entre 2011 e 2014 em Portugal com base nos seus próprios cálculos. O aumento previsto da taxa de entrada devido à diminuição do custo para a criação de uma nova empresa seria de 12,4 % para 13,1 %, enquanto o potencial efeito combinado da diminuição do número de procedimentos necessários para criar uma nova empresa e do tempo necessário para começar a exportar poderia aumentar a taxa de entrada portuguesa de 12,4 % para 13,6 %. Os regimes de licenciamento estão a ser simplificados para estabelecer o princípio geral de declarações *ex ante* com controlos *ex post*. As autoridades portuguesas adotaram alguns dos decretos pendentes em matéria de licenciamento, em particular uma nova lei relativa ao licenciamento comercial, mas algumas normas sofreram atrasos.

**Estão a decorrer trabalhos, embora com algum atraso, para reduzir os encargos administrativos.** As autoridades estão a inventariar os regulamentos que implicam maiores encargos e a elaborar roteiros para resolver as questões que colocam. Um primeiro inventário foi completado em 2014. Portugal deverá concluir até março de 2015 um novo inventário que irá abranger setores não incluídos no primeiro inventário. Outra medida essencial para reduzir os encargos administrativos é o princípio «*one-in, one-out*», adotado em maio de 2014, mas a sua aplicação efetiva está ainda pendente da aprovação da metodologia relevante. A Rede Interministerial de Modernização Administrativa (RIMA) deverá desempenhar um papel fulcral no reforço do quadro de governação para a simplificação administrativa, embora esteja principalmente orientada na administração central.

**O acesso ao financiamento continua a ser dispendioso e difícil para a maioria das PME, ainda que as condições de crédito tenham vindo a melhorar gradualmente nos últimos dois anos.** Isso resulta da dimensão e das características de organização das PME portuguesas que, à semelhança das suas homólogas europeias, dependem em grande medida do financiamento bancário. Todas as outras fontes de financiamento, como o mercado de capitais, continuam a constituir mais a exceção do que a regra. Além disso, a desalavancagem do setor empresarial continua em curso e um dos seus aspetos é a existência de fortes diferenças entre as empresas, o que se reflete nas taxas de juros aplicadas aos empréstimos que conseguem obter. As taxas diminuíram ligeiramente desde o final de 2012, principalmente para os empréstimos inferiores a 1 milhão de EUR, mas continuam a ser elevadas (em média, 4,83 % em novembro de 2014) por comparação com a média da zona euro, 1,83 %<sup>(60)</sup>. As elevadas taxas no crédito às PME locais estão relacionadas, em grande medida, com os (ainda elevados) custos de financiamento próprio dos bancos e com a sua perceção dos riscos para as PME nacionais, em geral. No entanto, tanto um inquérito do BCE como o Inquérito aos Bancos sobre o Mercado de Crédito referem uma diminuição do número de empresários portugueses que comunicam uma menor propensão dos bancos para conceder um empréstimo<sup>(61)</sup>. O Governo está a analisar soluções para reduzir as atuais restrições ao crédito através do reforço dos instrumentos existentes e do incentivo à utilização de mecanismos de financiamento alternativos<sup>(62)</sup>. Portugal está nomeadamente a criar uma instituição financeira de desenvolvimento (IFD) para promover uma maior eficiência e eficácia na gestão dos instrumentos financeiros de apoio às PME. Outro objetivo dessa IFD será a compensação das deficiências do mercado que impedem algumas PME de aceder ao financiamento. O conjunto de instrumentos de financiamento que a IFD disponibilizará ao segmento das PME locais incluirá tanto empréstimos como o financiamento de capitais próprios (ou fundos assimiláveis). Apesar da sua

<sup>(60)</sup> Banco de Portugal e Inquérito à Concessão de Crédito do BCE, novembro de 2014.

<sup>(61)</sup> Inquérito sobre o acesso das PME ao financiamento na área do euro, Banco Central Europeu, novembro de 2014.

<sup>(62)</sup> Ficha informativa SBA 2014 de Portugal, Comissão Europeia, 2014.

introdução formal, a IFD ainda não está operacional, já que subsistem exigências legais e operacionais significativas por resolver. Tendo em conta que a IFD foi criada para gerir os instrumentos financeiros de apoio às PME ao abrigo dos FEEI (Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), qualquer atraso significativo na finalização da sua entrada em funcionamento poderá dificultar a o financiamento a projetos de PME através dos programas FEEI.

**A liquidez das empresas continua a ser prejudicada por longos atrasos nos pagamentos, em especial por parte do setor público.** Não foram tomadas novas medidas nem assumidos compromissos de combate aos atrasos nos pagamentos pelo setor público. A Comissão Europeia lançou um processo por infração contra Portugal por não transpor integralmente a Diretiva Atrasos de Pagamento, excluindo o setor dos cuidados de saúde.

**Portugal regista um atraso em relação à média da UE no que se refere à participação das empresas no domínio da ciência e da inovação, à cooperação entre os setores público e privado em atividades de I&D e à transferência e comercialização dos conhecimentos** <sup>(63)</sup>. Portugal aumentou significativamente os seus investimentos em investigação e inovação ao longo da última década, com uma notável taxa de crescimento real anual média de 7 % entre 2000 e 2007. Não obstante, o seu desempenho continua a ser inferior à média da UE <sup>(64)</sup>. A intensidade global da I&D passou de 1,58 % em 2009 para 1,36 % em 2013. A intensidade da I&D pública diminuiu 0,4 % em termos médios anuais entre 2008 e 2013, atingindo 0,59 % em 2013. A intensidade da I&D pelas empresas também tem vindo a diminuir desde 2009; em 2013, representava apenas cerca de metade da média da UE (Portugal: 0,65%, UE: 1,29 %).

<sup>(63)</sup> Em 2012, a despesa pública em I&D financiada por empresas foi muito baixa (0,007 % do PIB), o que aponta para um nível muito baixo de colaboração entre empresas e a ciência, colocando Portugal entre os cinco piores países da UE nesse aspeto. Em 2011, o número de publicações científicas conjuntas público-privado por milhão de habitantes em Portugal foi de 17 (média da UE: 53).

<sup>(64)</sup> Portugal atingiu uma pontuação de 19 pontos no Painel de Avaliação da União da Inovação de 2014 e de 24 pontos no Indicador de Produção de Inovação Europeia de 2014.

**Os incentivos políticos à cooperação entre os organismos públicos de investigação e as empresas continuam a ser insuficientes.** Tendo em conta a fraca e esparsa política de incentivos à cooperação entre os organismos públicos de investigação e as empresas, bem como a falta de condições-quadro favoráveis à inovação para o investimento das empresas em investigação e inovação, Portugal tem sido incapaz de ultrapassar a orientação estrutural das suas empresas para atividades não intensivas em conhecimento. O papel da Agência de Inovação (AdI), que promove projetos de cooperação entre a investigação e a indústria, foi reforçado, e a sua governação simplificada, sendo de esperar que venha a amentar a produtividade e a competitividade. A Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) criou um novo regime de bolsas de doutoramento na indústria, tendo em vista contribuir para o aumento da produtividade e da competitividade. No entanto, continua ainda a existir a necessidade de implementar efetivamente maiores incentivos à cooperação entre os setores público e privado, mecanismos mais eficazes para a transferência de conhecimentos e um investimento eficiente em investigação e inovação. Para ajudar Portugal a fazer a transição para uma economia mais baseada no conhecimento, será necessário: um ambiente favorável ao investimento pelas empresas em investigação e inovação, de modo a evitar uma situação em que os investigadores se confrontam com condições diferentes no setor público e no setor privado, relações mais estreitas entre o ensino superior e o setor empresarial e novas melhorias na atribuição do financiamento com base em critérios de desempenho. Será também muito importante aumentar a adoção da banda larga, resolvendo as questões que levam às baixas taxas de assinaturas de banda larga e de utilização da Internet. Portugal está consideravelmente atrasado na adoção da banda larga fixa e móvel e na utilização da Internet<sup>(65)</sup>. A Estratégia da Agenda Digital para Portugal, aprovada em 2012, não especifica o aumento da adoção da banda larga entre os seus objetivos, nem menciona a acessibilidade económica da Internet.

<sup>(65)</sup> Relativamente aos cinco principais motores da economia digital, Portugal ocupa, de entre os 28 Estados-Membros, o 13.º lugar em conectividade, 20.º em capital humano, 15.º na utilização de serviços pela Internet, 12.º na integração de tecnologias digitais por parte das empresas e 7.º nos serviços públicos digitais.

**Foram realizadas reformas para modernizar o sistema judicial português, mas é necessário continuar a acompanhar de perto a situação.** A nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais entrou em aplicação em 2014. Visa aumentar a eficiência e o profissionalismo da gestão dos tribunais, com vantagens significativas em termos de organização e gestão do sistema judiciário, responsabilização pelo desempenho e prestação de serviços. O novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor em setembro de 2013, introduziu alterações significativas para acelerar a resolução dos processos. No entanto, e de acordo com o Painel da Justiça na UE de 2015, os processos em instância cível e comercial continuam a ser morosos (386 dias). O número de ações executivas continua a diminuir ligeiramente, mas os prazos de recuperação continuam a ser longos (1 045 dias em 2014)<sup>(66)</sup>. Em geral, existe margem para reforçar as medidas de avaliação das atividades dos tribunais, aumentar a utilização das ferramentas em linha (p. ex.: para a publicação em linha dos acórdãos) e para realizar inquéritos junto dos utentes dos tribunais ou dos profissionais da justiça. As reformas ligadas aos Tribunais Administrativos e Fiscais estão a evoluir mais lentamente do que outras reformas judiciais. Uma melhor utilização de instrumentos operacionais como os programas de trabalho anuais, os objetivos de desempenho e os sistemas de TI para apoiar a jurisdição fiscal afigura-se necessária para melhorar a situação atual. O aumento dos processos de insolvência colocou em evidência a necessidade de aumentar os recursos e a formação nos tribunais de primeira instância neste domínio. No que respeita às profissões fortemente regulamentadas no setor da justiça, os projetos legislativos revelam a intenção do Governo de limitar a ambição das reformas já acordadas durante o programa de ajustamento macroeconómico.

**A transparência da fiscalização e da divulgação de dados sobre os processos de adjudicação de contratos públicos está a ser aumentada, mas continuam a subsistir alguns desafios.** Portugal está a rever o portal BASE, uma plataforma em linha que proporciona informação detalhada sobre

todos os contratos públicos. Deste modo, o Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) conseguiram intensificar e racionalizar os seus controlos. As lacunas remanescentes estão ligadas à transparência das concessões e a atrasos na publicação dos dados sobre os contratos adjudicados pelas entidades locais e regionais. Um grupo de trabalho específico e especializado (UTAP), no âmbito do Ministério das Finanças, está a trabalhar no sentido de promover a transparência orçamental e a comunicação de dados sobre as PPP, mas não é competente para os níveis regional e local e não foi criado um quadro coerente para o estabelecimento de estruturas equivalentes a esses níveis. Nos domínios dos conflitos de interesses, das incompatibilidades e das «portas giratórias», para os quais existe uma legislação bastante completa, subsistem lacunas significativas na concretização do impacto da transparência na prevenção da corrupção por via de uma execução, fiscalização e aplicação de sanções eficazes. Desde a publicação dos códigos dos contratos públicos em 2012, todas as administrações públicas devem dispor de planos de combate à corrupção com base na avaliação de riscos, mas os progressos no acompanhamento e na análise desses riscos têm sido lentos e não resultam de uma estratégia integrada para a prevenção da corrupção. De acordo com o Relatório Anticorrupção da UE, publicado em 2014, as deficiências resultam também de insuficiências em matéria da aplicação da lei, de alegada corrupção, da ação preventiva sobre o financiamento dos partidos políticos e dos sistemas de controlo das decisões de planeamento urbano. De um modo geral, ainda há muito a fazer para reprimir a corrupção de alto nível, a corrupção complexa e os crimes económicos e financeiros de forma eficaz, bem como para aumentar as taxas de condenação transitada em julgado e as sanções.

**Os progressos realizados na aplicação efetiva da reforma do regime do arrendamento urbano e num acompanhamento abrangente do setor da habitação em Portugal foram limitados.** O Governo português adotou recentemente alterações à Lei do Arrendamento Urbano que poderão comprometer a solidez e eficácia do quadro geral. Em especial, as alterações ao quadro das rendas comerciais alargaram o universo das empresas

<sup>(66)</sup> Estatísticas trimestrais sobre ações executivas cíveis (2007-2014), Boletim n.º 20, [http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej\\_pt/destaques4485/estatisticas-trimestrais9480/](http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej_pt/destaques4485/estatisticas-trimestrais9480/), dados do 2.º trimestre de 2014, p. 2

abrangidas pelo período de transição<sup>(67)</sup> às microempresas (cerca de 95 % das empresas portuguesas) e às instituições sem fins lucrativos em domínios de «interesse nacional». O período de transição, que já era relativamente longo, foi também prorrogado por mais um ano. Essas duas alterações poderão resultar na perpetuação de privilégios adquiridos e de mercados duais e impedir que o mercado da habitação ganhe mais dinamismo em Portugal. O regime jurídico das obras em fogos arrendados foi alterado de modo que faz com que os senhorios só possam rescindir um contrato de arrendamento em caso de obras estruturais que sejam validadas pela autoridade local. Até ao final do prazo recomendado (final de dezembro de 2014), as autoridades não tinham ainda desenvolvido os procedimentos de acompanhamento mais exaustivos e fiáveis que são essenciais para ultrapassar as falhas dos dados e para uma análise sistemática do impacto das recentes reformas do mercado da habitação e da sua evolução. As autoridades anunciaram a sua intenção de intensificar os esforços de combate à evasão fiscal no mercado do arrendamento. No entanto, e mais uma vez até ao final do prazo recomendado (final de dezembro de 2014), não tinham ainda apresentado o estudo global de caracterização da economia paralela no mercado do arrendamento, que fora solicitado ao abrigo do programa. No final de janeiro de 2015, as autoridades emitiram um decreto que criou um grupo de trabalho encarregado de desenvolver um modelo de acompanhamento do mercado da habitação. As autoridades confirmaram o seu compromisso de apresentar um estudo sobre a economia paralela no mercado de arrendamento, de acordo com o seguinte calendário: aplicação de medidas fiscais de combate à economia paralela (janeiro a maio de 2015); recolha de dados e avaliação (junho e julho de 2015); finalização do relatório (final de agosto de 2015)

**A ausência de um método abrangente e sistemático para o acompanhamento e a avaliação das reformas dificulta a**

<sup>(67)</sup> A Lei do Arrendamento Urbano de 2012 previa um período de transição de 5 anos para os contratos de arrendamento existentes de duração indeterminada assinados antes de 1990 (cerca de 30 % do total dos contratos), tendo em conta critérios sociais para os agregados familiares vulneráveis e as microentidades no caso dos arrendamentos comerciais. Um período de transição adicional de 2 anos foi previsto para o regime de arrendamento comercial, em determinadas circunstâncias.

**contabilização do seu impacto global sobre o funcionamento da economia.** A eficácia da administração pública portuguesa está próxima da média da UE<sup>(68)</sup>, mas Portugal ainda é menos eficaz do que a maioria dos outros países na utilização de instrumentos assentes em dados concretos<sup>(69)</sup>, já que a coerência e a qualidade das avaliações de impacto não são sistematicamente verificadas e a respetiva metodologia não é formalmente estabelecida. As partes interessadas externas nem sempre têm a oportunidade de participar de forma significativa e em tempo útil nos procedimentos regulamentares e os resultados das avaliações de impacto não são publicados de forma sistemática. Além disso, e dado que a atenção está agora a virar-se para a execução das diferentes reformas aprovadas ao abrigo do programa de ajustamento macroeconómico, é essencial avaliar se contribuíram efetivamente para o reforço da competitividade, da produção e do aumento do emprego. O Governo está a planear contratar em 2015 uma avaliação do impacto global das reformas estruturais.

**Portugal continua a aplicar medidas suplementares para reduzir o défice tarifário no setor da eletricidade e para o controlo dos custos da energia no consumidor final, mas são insuficientes para alcançar os resultados pretendidos.** Em abril de 2014, as autoridades portuguesas apresentaram um terceiro pacote de medidas destinadas a combater as rendas excessivas remanescentes no setor da energia, reduzir ainda mais o défice tarifário no setor da eletricidade e alcançar uma distribuição mais equilibrada do excedente económico entre as diferentes partes interessadas. Algumas dessas medidas foram sendo executadas ao longo do último ano, incluindo uma grande expansão da tarifa social da eletricidade (que deverá ser efetivamente financiada através da redução das rendas excessivas dos produtores) e da prorrogação em 2015 do imposto especial que recai sobre os operadores do setor energético (o que deverá

<sup>(68)</sup> O indicador de eficácia da governação é desenvolvido pelo Banco Mundial no quadro do projeto Indicadores de Governação Mundial (WGI) (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>).

<sup>(69)</sup> Comissão Europeia, Relatório sobre a competitividade dos Estados-Membros, 2014: Reindustrializar a Europa (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/6748/>), capítulo 2.

contribuir pra reduzir o déficit tarifário em 50 milhões de EUR). Outras medidas já anunciadas, incluindo legislação destinada a redistribuir os lucros extraordinários usufruídos pelo operador histórico nos contratos «*take or pay*» de gás natural, estão em fase avançada de preparação. Contudo, o impacto cumulado destas iniciativas deverá ser relativamente modesto e a eliminação do déficit tarifário até 2020 com uma limitação concomitante dos aumentos de preço para os utilizadores finais, como previsto, representará certamente um grande desafio. As mais recentes projeções (outubro de 2014) apontam para um pico do déficit tarifário de 4,8 mil milhões de euros em 2015, diminuindo depois gradualmente até mil milhões de euros em 2020. Esta nova estimativa é superior em aproximadamente 400 milhões de euros às projeções anteriores, o que implica que o proposto aumento nominal das tarifas de eletricidade, 3,3 % para 2015, não será suficiente para atingir o objetivo global para o déficit tarifário no setor da eletricidade até 2020. Paralelamente, esta evolução negativa representa um risco para o objetivo original das autoridades de limitar os aumentos anuais de preços a 1,5-2,0 % acima da inflação. Significa isto que a realização do objetivo de déficit de 2020 poderá exigir tarifas mais elevadas do que as originalmente previstas. Um dos fatores importantes que levaram a esta evolução adversa do déficit tarifário foi um aumento significativo do consumo fraudulento de eletricidade nos últimos anos; Será portanto fundamental que as autoridades consigam resolver esse problema de forma rápida e enérgica. As autoridades deverão também continuar a identificar novas medidas para reduzir as rendas remanescentes no setor da energia, de forma a reduzir mais rapidamente o déficit tarifário com o mínimo de aumentos dos preços da energia para as famílias e as empresas. É igualmente necessário manter os esforços em relação às questões ambientais e a deficiências existentes em certos domínios, em particular na gestão dos resíduos e da água. A adoção e aplicação de iniciativas como a Estratégia de Crescimento Verde, anunciada em 2014, continuarão portanto a ser essenciais para promover a transição para uma economia mais eficiente e hipocarbónica em Portugal.

**Portugal está a tomar medidas para melhorar a integração transfronteiras das suas redes energéticas, mas a atividade de investimento terá de ser intensificada.** Portugal está bastante

bem interligado com as redes energéticas de Espanha e está a trabalhar no sentido de melhorar ainda mais a interconexão das redes de eletricidade e de gás. No entanto, a atual baixa capacidade de interconexão na eletricidade e no gás entre a Península Ibérica e o resto da UE constitui um obstáculo importante para a criação de um mercado regional na região sudoeste. Em janeiro de 2015, os operadores das redes de transporte da Espanha, França e Portugal assinaram um documento estratégico conjunto para o desenvolvimento das interconexões entre a Península Ibérica e o mercado interno da eletricidade. O documento enumera os objetivos comuns e apresenta opções para projetos que poderão aumentar a atual capacidade de interconexão. Esta estratégia será fundamental para atingir o nível mínimo de interconexão de 10 % acordado pelo Conselho Europeu em outubro de 2014. A necessidade de aumentar a integração transfronteiras das redes de energia e de acelerar a interconexão das redes de eletricidade e de gás exige uma aceleração da atividade de investimento.

**Portugal segue um percurso que lhe deverá permitir atingir os objetivos da UE em matéria de energias renováveis para 2020.** A quota das energias renováveis tem vindo a aumentar de forma constante ao longo dos últimos anos, em resultado da política energética portuguesa para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis. De acordo com o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis, Portugal comprometeu-se a aumentar a quota das energias renováveis para 31 % até 2020. Em 2013 a produção de energias renováveis representou 25,7 % do consumo final de energia, ultrapassando assim o objetivo intermédio (23,7 %) para esse ano.

**Portugal segue um percurso que lhe deverá permitir atingir os objetivos da UE em matéria de eficiência energética para 2020.** O objetivo nacional de eficiência energética de 25 % até 2020 está a ser cumprido. No entanto, devem ser previstas novas políticas assegurar uma redução duradoura e sustentável do consumo de energia com base em mudanças estruturais e não apenas em fatores cíclicos como o abrandamento da atividade económica. Este aspeto é particularmente importante nos setores da construção e da habitação, em que a transposição e aplicação da diretiva relativa ao desempenho energético dos

edifícios (reformulada) deverão ser acompanhadas de perto.

**Portugal realizou poucos progressos no desenvolvimento operacional do seu novo quadro regulamentar para o setor dos transportes e no aperfeiçoamento do seu plano de transportes a longo prazo.** No final da primavera de 2014, Portugal adotou o novo quadro jurídico da entidade reguladora dos transportes (Autoridade da Mobilidade e dos Transportes), que substituiu os três anteriores reguladores do setor dos transportes (caminhos de ferro, portos e estradas). Esta iniciativa foi concebida para assegurar uma supervisão regulamentar mais rigorosa e mais coordenada, aumentar a concorrência e reduzir os custos para o consumidor final. Depois de aprovados os estatutos da AMT, as autoridades portuguesas deveriam ter assegurado a plena operacionalidade do novo regulador até setembro de 2014. No entanto, na sequência de repetidos atrasos na nomeação da administração da AMT e das alterações recentemente introduzidas nos respetivos estatutos, esse passo essencial para o reforço do quadro regulamentar do setor dos transportes tem vindo a ser adiado e a AMT ainda não está totalmente operacional. Portugal adotou ainda um plano estratégico integrado para o seu sistema de transportes (PETI 3 +), com vista a dar prioridade aos investimentos em infraestruturas de forma racional e eficiente, coordenando os diferentes modos de transporte com base numa visão bem definida e a longo prazo. Os Fundos Estruturais da UE deverão apoiar alguns dos projetos de investimento no âmbito deste plano, que ainda terá no entanto de ser definido com maior precisão. Seria particularmente útil que possa beneficiar de uma maior orientação e de uma melhor definição das prioridades, com base numa análise sólida da procura de transportes; por outro lado, ainda terá de ser apresentada uma planificação realista e viável dos projetos. A preparação desses projetos deverá, por isso, assumir a máxima prioridade, em especial no que respeita aos grandes investimentos em infraestruturas ferroviárias e portuárias.

**Embora as anteriores reformas no sistema portuário português estejam gradualmente a produzir benefícios, foram limitados os progressos realizados no sentido de pôr em prática importantes medidas adicionais para dinamizar a concorrência e a relação**

**custo/eficácia.** No início de 2013, entrou em vigor uma nova lei sobre o trabalho portuário, que tinha por objetivo fazer face aos principais estrangulamentos e reforçar significativamente a posição competitiva dos portos portugueses. A nova legislação exigiu a renegociação das convenções coletivas em vigor nos portos portugueses e, juntamente com a eliminação gradual das taxas de utilização dos portos (TUP-Carga), permitiu um significativo ajustamento em baixa das despesas portuárias. A fim de assegurar que os transportadores possam beneficiar plenamente destas reduções dos custos, um dos próximos passos que assume maior importância será a renegociação de alguns contratos de concessão portuária, nomeadamente aqueles com um prazo remanescente mais longo, a fim de reduzir os respetivos custos para o consumidor final, alinhar os incentivos, reforçar a concorrência e promover os investimentos, garantindo simultaneamente uma partilha adequada dos riscos entre as autoridades portuárias e os operadores do setor privado. No entanto, os termos legais e as condições em que irá assentar essa renegociação ainda são pouco claros, o que suscita dúvidas em termos de conformidade com as regras da UE em matéria de contratos públicos e da sua eficácia no aumento da concorrência, dos investimentos e das operações portuárias em termos gerais. Além disso, as negociações avançaram lentamente e de forma fragmentada, com poucos progressos concretos até à data; acresce ainda que parece haver algum afastamento em relação ao objetivo inicial de reduzir os custos de utilização dos portos para os transportadores. Parte do problema parece residir em alguma falta de recursos da UTAP, organismo do Ministério das Finanças que supervisiona a renegociação das concessões. Uma série de outras reformas de menor escala no setor portuário (resumidas num «cronograma» publicado pelas autoridades portuguesas em 2014) também não apresentaram progressos globais significativos.

**A fusão das entidades gestoras das infraestruturas ferroviárias e rodoviárias deverá gerar economias adicionais significativas, mas as medidas de liberalização do setor ferroviário e dos transportes públicos urbanos continuam a avançar a um ritmo lento.** O equilíbrio operacional do gestor da infraestrutura ferroviária (REFER) até 2015 permanece um importante objetivo da política ferroviária. Tendo

aplicado diversas medidas nesse sentido em 2013 e no início de 2014 (incluindo uma racionalização dos custos, o encerramento de linhas deficitárias e reduções de pessoal), as autoridades portuguesas anunciaram a fusão da REFER com a EP, a fim de obter maiores economias. Em agosto de 2014 foi nomeada uma Comissão de Planeamento para supervisionar a fusão, cujos aspetos tanto jurídicos como operacionais deverão estar concluídos ainda em 2015. As sinergias resultantes da fusão deverão ser suficientes para repor o equilíbrio operacional da REFER. Além disso, Portugal deverá lançar a privatização da CP Carga, o operador público de transporte ferroviário de mercadorias, depois de separar a atividade dos seus terminais, o que contribuirá para melhorar a gestão da empresa e para atrair mais clientes para o mercado de transporte ferroviário de mercadorias. O processo de transferência dos terminais para a REFER teve início em abril de 2014 (após repetidos adiamentos) e ainda está em curso, enquanto o processo de privatização propriamente dito ainda não foi iniciado. Em paralelo, a introdução da concorrência nas linhas de caminho-de-ferro suburbano comercial (Lisboa e Porto), que poderia criar novas oportunidades de negócios ou de investimento para potenciais novos operadores, também sofreu atrasos significativos. O processo de adjudicação das concessões de transportes públicos do Porto foi lançado durante o verão e concluído em janeiro de 2015, vários meses depois do previsto. O concurso para Lisboa deverá ser lançado até ao final do primeiro trimestre de 2015, logo após a assinatura dos contratos de OSP.

## ANEXO A

### Quadro Recapitulativo

Compromissos	Avaliação resumida <sup>(70)</sup>
<b>Recomendações específicas por país (REP) de 2014</b>	
<p><b>REPI:</b> Aplicar as medidas de consolidação orçamental necessárias em 2014, de modo a alcançar os objetivos orçamentais e evitar a acumulação de novos pagamentos em atraso. Para 2015, aplicação de uma estratégia orçamental revista de modo a reduzir o défice para 2,5 % do PIB, em conformidade com o objetivo fixado na recomendação formulada ao abrigo do Procedimento por Défice Excessivo e, ao mesmo tempo, garantir o necessário ajustamento estrutural. Substituir as medidas de consolidação que o Tribunal Constitucional considerou inconstitucionais por medidas de dimensão e qualidade semelhantes, o mais rapidamente possível. A correção da situação de défice excessivo deverá ser efetuada de forma sustentável e propícia ao crescimento, limitando o recurso a medidas extraordinárias e/ou temporárias. Após a correção da situação de défice excessivo, prosseguir o ajustamento estrutural anual programado no sentido do objetivo de médio prazo, em conformidade com o requisito de um ajustamento estrutural anual de, pelo menos, 0,5% do PIB, e superior em períodos favoráveis, e assegurar que a regra relativa à dívida seja cumprida a fim de colocar o elevado rácio da dívida geral numa trajetória sustentável. Dar prioridade à consolidação orçamental baseada nas despesas e aumentar a eficiência e qualidade das despesas públicas. Manter um controlo rigoroso das despesas da administração central, regional e local. Prosseguir com a reestruturação das empresas públicas. Desenvolver até ao final de 2014 novas medidas abrangentes que integrem a reforma das pensões em curso, destinadas a melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões. Controlar o crescimento das despesas de saúde e prosseguir com a reforma hospitalar. Rever o regime fiscal e torná-lo mais favorável ao crescimento. Continuar a melhorar o controlo do cumprimento das obrigações fiscais e a luta contra a evasão fiscal mediante o aumento da eficiência da</p>	<p>Portugal realizou <b>alguns progressos</b> em relação à REPI (esta avaliação global da REPI não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alguns progressos em matéria de medidas orçamentais estruturais.</li> <li>• Progressos limitados no desenvolvimento de novas medidas abrangentes no quadro da reforma em curso do sistema de pensões, embora com alguns progressos nas reformas hospitalares.</li> <li>• Alguns progressos na revisão do sistema fiscal. Foram adotadas reformas do IRS, da fiscalidade ambiental e medidas adicionais associadas à reforma do IRC. Observaram-se novos progressos na operacionalização do sistema de faturas eletrónicas, na reforma da administração fiscal e noutras medidas antifraude anunciadas no orçamento de 2015</li> <li>• Alguns progressos no reforço do quadro orçamental. A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental está prevista para o primeiro trimestre de 2015. Uma revisão da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso foi aprovada em janeiro, reforçando uma vez mais o controlo orçamental.</li> <li>• Alguns progressos na aplicação de tabelas únicas de salários e suplementos. A Lei da Tabela Remuneratória Única (TRU) foi publicada em setembro de 2014 e deveria ser aplicada a partir de janeiro de 2015. O Decreto-Lei sobre a Tabela Única de</li> </ul>

<sup>(70)</sup> As seguintes categorias são utilizadas para avaliar os progressos realizados na implementação das REP para 2014 constantes da Recomendação do Conselho: Ausência de progressos: o Estado-Membro não anunciou nem adotou quaisquer medidas em resposta à REP. Esta categoria também se aplica nos casos em que um Estado-Membro encarregou um grupo de estudo para avaliar eventuais medidas. Progressos limitados: o Estado-Membro anunciou algumas medidas em resposta à REP, mas são insuficientes e/ou a sua adoção/implementação está em risco. Alguns progressos: o Estado-Membro anunciou ou adotou medidas em resposta à REP. Estas medidas são promissoras, mas nem todas foram implementadas, e a sua execução não é um dado adquirido em todos os casos. Progressos substanciais: o Estado-Membro adotou medidas, a maioria das quais já foram implementadas. Estas medidas contribuem de forma substancial para abordar as questões colocadas na REP. Plenamente executada: o Estado-Membro adotou e aplicou medidas que dão resposta adequada à REP.

<p>administração fiscal. Rever o regime fiscal e torná-lo mais favorável ao crescimento. Continuar a melhorar o controlo do cumprimento das obrigações fiscais e a luta contra a evasão fiscal mediante o aumento da eficiência da administração fiscal. Reforçar o sistema de gestão das finanças públicas finalizando e aplicando rapidamente a abrangente reforma da Lei de Enquadramento Orçamental até ao final de 2014. Assegurar o estrito cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso. Aplicar eficazmente tabelas únicas de salários e suplementos no setor público a partir de 2015.</p>	<p>Suplementos (TUS) está em fase de preparação.</p>
<p><b>REP2:</b> Manter a evolução do salário mínimo coerente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade. Assegurar um sistema de fixação de salários que promova o alinhamento dos salários e da produtividade a nível setorial e/ou das empresas. Explorar, em consulta com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, a possibilidade de uma suspensão temporária das convenções coletivas mutuamente acordada a nível da empresa. Até setembro de 2014, apresentar propostas sobre a suspensão temporária das convenções coletivas mutuamente acordada a nível da empresa, bem como sobre uma revisão da sobrevivência das convenções coletivas.</p>	<p>Portugal registou <b>alguns progressos</b> quanto à REP2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progressos limitados na evolução do salário mínimo. Em outubro de 2014, o Governo aumentou o salário mínimo em 4,1 %, com efeitos de 1 de outubro de 2014 a 31 de dezembro de 2015. O aumento ocorreu após acordo com os parceiros sociais. Ao mesmo tempo, as contribuições patronais para a segurança social foram cortadas de 23,75 % para 23 %, para os trabalhadores assalariados que ganham o salário mínimo sem interrupção desde maio de 2014.</li> <li>• Alguns progressos na garantia de um sistema de fixação de salários que promova o alinhamento dos salários e da produtividade a nível setorial e/ou das empresas: as medidas específicas são descritas abaixo.</li> <li>• Progressos limitados no que respeita à introdução da suspensão temporária das convenções coletivas mutuamente acordada a nível da empresa. A legislação foi adotada em agosto de 2014 e entrou em vigor em setembro de 2014: no entanto, as novas regras exigem o acordo dos signatários originais da convenção coletiva, dificultando a sua aplicação.</li> <li>• Plena aplicação em matéria de apresentação de propostas sobre a sobrevivência das convenções coletivas. Em agosto de 2014, as autoridades aprovaram legislação que reduz a sobrevivência das convenções coletivas</li> </ul>

	<p>caducadas e não renovadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum progresso no que respeita aos critérios para a extensão das convenções coletivas. Em junho de 2014 foram introduzidos para a extensão das convenções coletivas critérios menos exigentes do que os que eram aplicáveis desde 2012. A potencial generalização das extensões das convenções coletivas poderá vir a constituir um obstáculo a uma eficiente adaptação salarial a nível das empresas.</li> </ul>
<p><b>REP3:</b> Apresentar, até março de 2015, uma avaliação independente das recentes reformas do sistema de proteção do emprego, juntamente com um plano de ação para possíveis reformas adicionais a fim de dar resposta à questão da segmentação do mercado de trabalho. Prosseguir a reforma em curso das políticas ativas de emprego e dos serviços públicos de emprego a fim de aumentar as taxas de emprego e de participação no mercado de trabalho, nomeadamente melhorando a orientação profissional/assistência na procura de emprego e sistemas de ativação/sanções com vista a reduzir o desemprego de longa duração e a integrar as pessoas que se encontram mais afastadas do mercado de trabalho. Dar resposta ao elevado desemprego dos jovens, em especial através da efetiva antecipação das competências necessárias e de uma intervenção relativamente aos jovens não registados, em conformidade com os objetivos da «Garantia para a Juventude». Garantir uma cobertura adequada da assistência social, incluindo o Rendimento Social de Inserção, assegurando simultaneamente a ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais.</p>	<p>Portugal registou <b>alguns progressos</b> em resposta à REP3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum progresso na apresentação, até março de 2015, de uma avaliação independente da recente reforma da legislação de proteção do emprego.</li> <li>• Alguns progressos em termos de aplicação de políticas ativas do mercado de trabalho. No entanto, a eficácia das medidas nos domínios do emprego e da formação deverá ser cuidadosamente acompanhada. Não obstante as melhorias obtidas graças à reforma dos SPE, a carga de trabalho destes serviços continua a ser muito elevada.</li> <li>• Alguns progressos na aplicação da Garantia para a Juventude e no envolvimento de todos os parceiros governamentais e não-governamentais relevantes na sua execução. Contudo, persistem ainda desafios substanciais, nomeadamente no que se refere à capacidade dos SPE, enquanto coordenadores da Garantia para a Juventude, para mobilizar os diferentes parceiros da rede, bem como à necessidade de chegar a todos os jovens não registados que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (NEET).</li> <li>• Nenhum progresso na garantia de uma cobertura adequada da assistência social, incluindo o Rendimento Social de Inserção.</li> </ul>

<p><b>REP4:</b> Melhorar a qualidade e relevância do sistema de ensino para o mercado de trabalho, a fim de reduzir o abandono escolar precoce e encontrar uma solução para a questão das baixas taxas de desempenho do ensino. Assegurar a eficiência das despesas públicas no setor da educação e reduzir a falta de correspondência das competências relativamente ao mercado de trabalho, designadamente melhorando a qualidade e a capacidade de atração do ensino e formação profissionais e incentivando a cooperação com o setor empresarial. Reforçar a cooperação entre a investigação pública e a setor empresarial e impulsionar a transferência de conhecimentos.</p>	<p>Portugal registou <b>alguns progressos</b> quanto à REP4:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alguns progressos na melhoria da qualidade e relevância do sistema de ensino para o mercado de trabalho, nomeadamente: reforma curricular; reforma da carreira docente; desenvolvimento do instrumento de acompanhamento: evolução do sistema de avaliação dos professores e das escolas; diversificação dos percursos educativos, concretizada nos novos programas de Ensino e Formação Profissionais (EFP); maior número de horas de formação no posto de trabalho nas opções de EFP; uma estratégia nacional, a Estratégia de competências para Portugal; criação de cursos TESP (mais de 90 autorizações até à data, mas a maioria dos beneficiários ainda não iniciaram os programas em termos práticos).</li> <li>• Alguns progressos rumo a uma maior eficácia das despesas públicas, nomeadamente através da racionalização da rede escolar e de uma nova fórmula de financiamento com mais incentivos para as escolas com melhor desempenho.</li> <li>• Progressos limitados no reforço da cooperação entre a investigação pública e o setor empresarial e no impulso à transferência de conhecimentos. Os incentivos políticos à cooperação entre as empresas e as organizações públicas de investigação continuam a ser insuficientes e dispersos. O papel da Agência de Inovação foi reformulado e a sua governação foi simplificada. No entanto, o anunciado plano de ação ainda não foi levado avante.</li> </ul>
<p><b>REP5:</b> Acompanhar a situação de liquidez dos bancos e as potenciais insuficiências de capital, nomeadamente mediante inspeções temáticas no local e testes de esforço. Avaliar os planos de recuperação dos bancos e introduzir melhorias no processo de avaliação, quando necessário. Aplicar uma estratégia abrangente para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas e reforçar os esforços destinados a alargar o leque de alternativas de</p>	<p>Portugal registou <b>progressos substanciais</b> em resposta à REP5:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progressos substanciais no acompanhamento da situação de liquidez e de fundos próprios dos bancos e na avaliação dos seus planos de recuperação. Portugal anunciou as seguintes medidas:</li> </ul>

<p>financiamento, incluindo para fases precoces da evolução das empresas, pela melhoria da eficácia dos instrumentos de reestruturação da dívida (em especial, PER e SIREVE) para as empresas viáveis, introduzindo incentivos para os bancos e os devedores realizarem processos de reestruturação numa fase precoce e melhorando a disponibilidade de financiamento através do mercado de capitais. Assegurar que as medidas identificadas apoiam a reafetação do financiamento para os setores produtivos da economia, incluindo para PME viáveis, evitando riscos para as finanças públicas e a estabilidade financeira. Implementar, até ao final de setembro de 2014, um sistema de alerta precoce sobretudo com fins de supervisão, destinado a identificar empresas, incluindo PME, com elevada probabilidade de incumprimento devido a um excessivo nível de endividamento e que possa, indiretamente, promover uma reestruturação precoce das dívidas das empresas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimento pelo Banco de Portugal do exercício de avaliação exaustiva dos balanços</li> <li>- Análise das medidas regulamentares dos pilares 1 e 2 para promover a reestruturação da dívida das empresas ou a venda/transfêrencia das posições em risco subjacentes</li> <li>• Progressos substanciais na execução de medidas de redução do endividamento excessivo das empresas. Portugal adotou o Plano estratégico para a Reestruturação de Dívidas das Empresas (publicado)</li> <li>• <b>Alguns progressos</b> no alargamento das opções de financiamento para as empresas: criação formal da Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD), destinada a ajudar a colmatar as insuficiências do mercado que prejudicam o acesso das PME ao financiamento (licença emitida em setembro de 2014)</li> <li>• O sistema de alerta rápido está plenamente instituído. Portugal instituiu as seguintes medidas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- sistema de alerta precoce para os incumprimentos;</li> <li>- revisão do quadro em matéria de insolvência e reestruturação, com maior prioridade para a recuperação das empresas, em vez da liquidação</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>REP6:</b> Aplicar o segundo e terceiro pacotes de medidas no setor da energia destinados a reduzir os custos da energia para a economia, eliminando simultaneamente o défice tarifário do setor da eletricidade até 2020, e acompanhar de perto essa aplicação. Melhorar a integração transfronteiras das redes de energia e acelerar a execução dos projetos de interligação das redes de eletricidade e gás. Aplicar o plano exaustivo de longo prazo para os transportes, bem como o «cronograma» que estabelece as reformas do setor portuário. Completar as concessões de transportes para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Assegurar que a renegociação das concessões portuárias existentes, bem como os novos regimes de autorização, são orientados para os</p>	<p>Portugal registou <b>alguns progressos</b> quanto à REP6:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alguns progressos na aplicação do segundo e terceiro pacotes de medidas no setor da energia. Portugal procedeu ao alargamento da tarifa social da eletricidade (parte do terceiro pacote de medidas no setor da energia) e aprovou a prorrogação do direito nivelador especial sobre energia (incluído no Orçamento para 2015). Apesar de alguns progressos, continuam a existir rendas excessivas e o défice tarifário da eletricidade deverá continuar a ser objeto de um conjunto de medidas</li> </ul>

resultados e estão em consonância com os princípios do mercado interno, em especial das regras aplicáveis aos contratos públicos. Assegurar que a autoridade reguladora nacional dos transportes (AMT) seja totalmente independente e esteja operacional até ao final de setembro de 2014. Assegurar a sustentabilidade financeira das empresas públicas no setor dos transportes. Reforçar a eficiência e a concorrência no setor ferroviário, aplicando o plano para a competitividade da CP Carga, após a transferência dos terminais de mercadorias, assegurando a independência administrativa do gestor da infraestrutura pública e das empresas ferroviárias.

adicionais credíveis. Os impostos sobre a eletricidade aumentaram para os clientes nos últimos anos, atenuando os progressos obtidos através das interligações que permitem baixar os preços graças à concorrência. Em termos gerais, o custo real da energia diminuiu em Portugal. Foram realizados alguns progressos no aumento da integração transfronteiras das redes de energia. Em 6 de janeiro de 2015, em Bruxelas, os operadores das redes de transporte de Espanha, França e Portugal assinaram um documento estratégico conjunto para desenvolver a interligação entre a Península Ibérica e o mercado interno da eletricidade. O documento estratégico conjunto enumera os objetivos comuns e apresenta opções para projetos que poderão aumentar a atual capacidade de interconexão. Esta estratégia será importante para atingir o nível mínimo de interconexão de 10 % acordado pelo Conselho Europeu em outubro de 2014.

- Progressos limitados na execução do plano a longo prazo para os transportes e do cronograma para o setor portuário. Estas são medidas a mais longo prazo, pelo que poderão só estar parcialmente concluídas até ao verão de 2015. Registaram-se progressos limitados nas concessões de transportes das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Estas medidas também sofreram atrasos significativos. O processo de adjudicação das concessões de transportes públicos do Porto foi lançado durante o verão e concluído em janeiro de 2015, vários meses depois do previsto. O concurso para Lisboa deverá ser lançado até ao final do primeiro trimestre de 2015, logo após a assinatura dos contratos de OSP. Registaram-se progressos limitados na renegociação das concessões portuárias, que tem decorrido e continuará provavelmente a decorrer lentamente; assim sendo, não será provável que esteja concluída até ao verão de 2015. Não se registaram quaisquer progressos no sentido de garantir a plena operacionalidade do regulador dos transportes (o prazo recomendado era o final de setembro de 2014). Em 2 de fevereiro de 2015, foi

	<p>publicada uma nova alteração aos estatutos da AMT. A legislação alterada alarga o prazo para a constituição da AMT (inicialmente prevista até ao final de setembro de 2014). A nova disposição estabelece que a AMT estará juridicamente capaz de desempenhar as suas atribuições a partir de fevereiro de 2015. Registaram-se progressos limitados no setor dos transportes ferroviários. A fusão entre a EP e a REFER está em curso. Foram realizados novos progressos na redução do pessoal das empresas públicas do setor dos transportes; esse processo prosseguirá em 2015. A Comissão de Planeamento para a fusão EP-REFER (com o objetivo de melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas de transportes) foi nomeada em agosto de 2014.</p>
<p><b>REP7:</b> Melhorar o processo de avaliação do mercado da habitação, incluindo a criação, até ao final de 2014, de um quadro mais sistemático de acompanhamento e comunicação de informações e a elaboração de um relatório aprofundado sobre a economia paralela nesse mercado. Prosseguir os esforços para a realização de inventários adicionais dos encargos regulamentares com vista a incluir, até março de 2015, setores ainda não abrangidos. Adotar e aplicar, até ao final de setembro de 2014, os decretos relativos ao licenciamento e as alterações setoriais ainda pendentes. Eliminar, até ao final de setembro de 2014, as restrições ainda existentes no setor dos serviços profissionais e adotar os estatutos alterados dos órgãos profissionais que ainda não tenham sido adotados no âmbito do Programa de Ajustamento Macroeconómico. Eliminar os atrasos nos pagamentos do setor público. Garantir recursos adequados aos reguladores nacionais e à autoridade da concorrência.</p>	<p>Portugal registou <b>progressos limitados</b> em relação à REP7:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum progresso até ao final de 2014 (prazo recomendado) na melhoria do processo de avaliação do mercado da habitação, incluindo a criação, até ao final de 2014, de um quadro mais sistemático de acompanhamento e comunicação de informações e a elaboração de um relatório aprofundado sobre a economia paralela nesse mercado. No final de janeiro de 2015, as autoridades publicaram um decreto que cria um grupo de trabalho encarregado de desenvolver um modelo de acompanhamento do mercado da habitação. A publicação do estudo sobre a economia paralela no mercado de arrendamento em Portugal está agora prevista para o final de agosto de 2015</li> <li>• Alguns progressos na prossecução dos esforços para a realização de novos inventários dos encargos regulamentares com vista a incluir, até março de 2015, setores que ainda não são abrangidos. No âmbito da iniciativa SIMPLIFICAR, Portugal está a aplicar um programa de redução dos encargos regulamentares. Estão em curso trabalhos, embora com algum atraso, para tornar o quadro regulamentar ainda mais favorável às</li> </ul>

	<p>empresas. Esses trabalhos incluem a aprovação da metodologia de avaliação do impacto da legislação, incluindo a regra «one-in/one-out», e alarga o âmbito do atual inventário da regulamentação que represente maiores encargos de forma a incluir novos setores como o turismo, a construção ou a agricultura. Para tal, irá ser estabelecido um quadro de governação para as atividades centralizadas de simplificação regulamentar, com base em mecanismos de coordenação interministerial e de participação das partes interessadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum progresso até ao final de setembro de 2014 (prazo recomendado) em matéria de adoção e aplicação de todas as alterações setoriais pendentes. Algumas alterações setoriais, nomeadamente nos metais preciosos, extração mineira e em alguma legislação de ordenamento territorial, ainda não foram implementadas. Não existe vontade política para aprovar uma nova Lei das Universidades. Registaram-se alguns progressos após o prazo recomendado:       <ul style="list-style-type: none"> <li>– a Lei dos Peritos Cadastrais foi publicada em 9 de janeiro de 2015;</li> <li>– o novo regime de licenciamento comercial foi publicado em 16 de janeiro de 2015;</li> <li>– o quadro jurídico para a licença ambiental única foi aprovado pelo Conselho de Ministros no final de janeiro de 2015.</li> <li>– as propostas respeitantes às sociedades de gestão coletiva de direitos de autor, eletricitas, toureiros, serviços e profissionais de instalação de gás, a lei geral relativa à construção e a lei geral relativa aos profissionais da construção civil foram, em todos os casos, aprovadas pelo Conselho de Ministros e enviadas ao Parlamento em 2014. Todas foram aprovadas pelo Parlamento em primeira leitura.</li> </ul> </li> <li>• Nenhum progresso até ao final de setembro de 2014 (prazo recomendado) no</li> </ul>
--	---

	<p>sentido de eliminar as restrições ainda existentes no setor dos serviços profissionais. No entanto, foram recentemente alcançados progressos limitados quanto à supressão das restrições no setor dos serviços profissionais. A lei geral das sociedades profissionais foi aprovada em Conselho de Ministros em 18.12.2014 e enviada ao Parlamento para adoção. Nenhum progresso até ao final de setembro de 2014 (prazo recomendado) na adoção dos estatutos alterados dos organismos profissionais. Não foi adotado nenhum dos estatutos das 18 profissões altamente regulamentadas ainda pendentes. 9 desses projetos de estatutos de profissões fortemente regulamentadas já estarão finalizados, mas ainda não foram aprovados pelo Conselho de Ministros. Os restantes 9 projetos de estatutos estão a registar atrasos, principalmente devido à não conformidade com a lei-quadro das profissões fortemente regulamentadas e com o direito da UE (em particular os estatutos do Ministério da Justiça para os advogados, solicitadores, agentes de execução e notários)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum progresso na eliminação dos atrasos nos pagamentos do setor público.</li> <li>• Alguns progressos no sentido de garantir que os reguladores nacionais e a autoridade da concorrência dispõem de recursos adequados. Os estatutos da Autoridade da Concorrência foram publicados em agosto de 2014. No que diz respeito aos estatutos das ANR ainda pendentes, os estatutos da CMVM e do ISP foram publicados em 6 de janeiro de 2015; Os estatutos da ANAC e da ANACOM foram aprovados pelo Conselho de Ministros no final de dezembro de 2014. Uma nova alteração aos estatutos da AMT foi publicada em 2 de fevereiro de 2015.</li> </ul>
<p><b>REP8:</b> Prosseguir com a racionalização e modernização da administração pública central, regional e local. Aplicar as reformas a fim de melhorar a eficácia do sistema judicial e aumentar a transparência. Intensificar os esforços de avaliação da</p>	<p>Portugal registou <b>alguns progressos</b> em resposta à REP8:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alguns progressos na racionalização e modernização da administração pública</li> </ul>

<p>execução das reformas empreendidas no âmbito do Programa de Ajustamento Macroeconómico, bem como de reformas programadas e futuras. Em particular, introduzir avaliações sistemáticas e obrigatórias <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> no processo legislativo. Estabelecer uma unidade de avaliação central a nível governamental, funcionalmente independente, que avalie e apresente semestralmente relatórios sobre a aplicação destas reformas, incluindo a coerência com a avaliação de impacto <i>ex ante</i>, com medidas corretivas se necessário.</p>	<p>central, regional e local. Portugal anunciou um plano estratégico global para racionalizar e reduzir os custos das TIC na administração pública (logo nas fases iniciais da definição do âmbito de aplicação e da execução dos programas). No contexto da iniciativa SIMPLIFICAR, Portugal irá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- executar o roteiro para a redução dos encargos regulamentares;</li> <li>- tornar o quadro regulamentar ainda mais favorável para as empresas, nomeadamente aprovando a metodologia de avaliação do impacto da legislação, incluindo a regra «one-in/one-out»;</li> <li>- alargar o âmbito do atual inventário da regulamentação que representa maiores encargos a fim de abranger novos setores como o turismo, a construção ou a agricultura. Para tal, irá ser estabelecido um quadro de governação para as atividades centralizadas de simplificação regulamentar, com base em mecanismos de coordenação interministerial e de participação das partes interessadas.</li> <li>- Portugal lançou igualmente o Fundo de Apoio aos Municípios (FAM), um mecanismo de reestruturação das dívidas para os municípios sobreendividados, formalmente instituído em agosto de 2014; Começaram os preparativos para o lançamento em 2015 da estratégia «Aproximar» (destinada a reorganizar a rede de serviços públicos a nível local).</li> <li>• Registaram-se alguns progressos na melhoria da eficiência do sistema judicial e no aumento da transparência: O Código de Processo Civil foi adotado mas ainda não estão disponíveis dados sobre a taxa e duração média da resolução dos processos ao abrigo do novo regime. A reorganização judiciária teve um arranque lento. Os benefícios reais só serão visíveis ao longo dos próximos anos. As aplicações informáticas dos tribunais administrativos e fiscais ainda estão pouco desenvolvidas. Foram realizados alguns progressos no</li> </ul>
--	--

	<p>aumento da transparência e no combate à corrupção. Foram tomadas medidas para aumentar a transparência na adjudicação dos contratos públicos e das parcerias público-privadas. Subsistem alguns desafios na aplicação dos requisitos de transparência pelos órgãos de poder local e regional e na aplicação efetiva do quadro jurídico vigente para a prevenção da corrupção e dos conflitos de interesses.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum progresso na avaliação da execução das reformas empreendidas no âmbito do Programa de Ajustamento Macroeconómico, bem como das reformas programadas e futuras. Não se observaram progressos na criação de uma unidade de avaliação central independente no plano funcional.</li> </ul>
<b>Estratégia Europa 2020 (metas nacionais e progressos)</b>	
Meta para a taxa de emprego (20-64 anos): 75 %	A taxa de emprego diminuiu numa base anual desde o início da crise económica, passando de 73,1 % em 2008 para 66,3 % em 2012 e 65,4 % em 2013. Apesar das recentes reformas do mercado de trabalho com vista a favorecer a criação de emprego, a realização da meta de 75 % até 2020 continua a constituir um desafio.
Meta em matéria de I&D: 1,36 % do PIB	<p>Portugal fixou o objetivo nacional de 3% de intensidade de I&amp;D para 2020, com a intensidade de I&amp;D do setor público a atingir 1 % e a intensidade de I&amp;D das empresas a atingir 2%.</p> <p>A partir de 2000 e até aos anos da crise, Portugal realizou progressos significativos no sentido do cumprimento do objetivo de intensidade da I&amp;D. No entanto, a intensidade da I&amp;D diminuiu, passando de 1,58 % em 2009 para 1,36 % em 2013, ano em que a intensidade da I&amp;D no setor público era de 0,59 % e nas empresas de 0,65 %.</p> <p>Foram alcançados progressos limitados. Portugal deve realizar um grande esforço para assegurar que o investimento em investigação e inovação seja sustentável e eficiente e para estimular a absorção de conhecimentos pelas</p>

	empresas.
<p>Meta em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE):</p> <p>- Meta nacional em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE):</p> <p>1 % em 2020 em comparação com 2005 (nos setores não abrangidos pelo RCLE)</p>	<p>Com base nas mais recentes projeções nacionais e tendo em conta as medidas existentes, a meta deverá ser alcançada: -31 % em 2020 em comparação com 2005 (com uma margem de 32 % pontos percentuais).</p> <p>Estão a ser aplicadas medidas importantes: Programa Nacional para as Alterações Climáticas para o período de 2013-2020 (PNAC 2020) e Roteiro Nacional de Baixo Carbono.</p>
<p>Objetivo de Portugal em matéria de energias renováveis para 2020: 31 %</p> <p>Quota da energia proveniente de fontes renováveis em todos os modos de transporte: 10%</p>	<p>Em 2013, a produção de energias renováveis representou 25,7 % da procura final de energia (Fonte: EurObserv'ER). Portugal está acima da trajetória prevista, mas serão necessárias novas medidas para manter esta situação até 2020.</p>
<p>Meta de eficiência energética.</p> <p>Portugal estabeleceu um objetivo indicativo nacional de eficiência energética que corresponde a uma redução de 25 % do consumo final de energia até 2020 e que implicaria nesse ano um nível de 22.5 Mtoe de consumo primário e de 17.4 Mtep de consumo final de energia.</p>	<p>Portugal está no bom caminho para cumprir o seu objetivo nacional, que foi no entanto fixado a um nível pouco ambicioso. Embora o consumo primário e final de energia tenham descido entre 2005 e 2012, Portugal deverá aplicar novas políticas para alcançar as necessárias mudanças estruturais e uma redução sustentável do consumo de energia. As discussões com as autoridades nacionais no âmbito dos FEIE revelaram problemas relacionados com a transposição da Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios, que deverão ser resolvidos com urgência.</p>
<p>Meta em matéria de abandono escolar precoce: 10%</p>	<p>O abandono escolar precoce diminuiu gradualmente na última década, descendo de 45 % em 2002 para 20,8 % em 2012 e 18,9 % em 2013. No entanto, a taxa de abandono escolar precoce continua a ser das mais elevadas da UE.</p>
<p>Meta em matéria de ensino superior: 40 %</p>	<p>Ver o parágrafo acima.</p> <p>Em 2013, a taxa de conclusão do ensino superior foi de 30 %. Registaram-se progressos notáveis, partindo de taxas a rondar os 11 % no início da última década. Contudo, essa taxa de conclusão continua a ser significativamente inferior à média da UE.</p> <p>Estão a ser desenvolvidos alguns esforços para</p>

	<p>corrigir a inadequação das competências e a falta de empregabilidade dos diplomados do ensino superior em Portugal. Entre esses esforços, refira-se nomeadamente a reforma do sistema de ensino e formação profissionais, a publicação das taxas de emprego e a racionalização das ofertas de carreira. No entanto, serão necessárias medidas mais robustas para melhorar a qualidade, a pertinência para o mercado de trabalho e a atratividade do ensino superior.</p>
<p>A meta visava retirar 200 000 pessoas das categorias de risco ou de situação de pobreza e de exclusão social até 2020.</p>	<p>O número de pessoas que vivem em risco de pobreza ou de exclusão social aumentou 210 000, passando de 2 667 000 pessoas em 2012 para 2 877 000 em 2013.</p> <p>Serão necessários esforços continuados no futuro, especialmente tendo em conta os dados mais recentes e as tendências demográficas projetadas.</p>

ANEXO B  
Quadros-Tipo

Quadro B.1: Indicadores macroeconómicos

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Principais indicadores</b>									
Taxa de crescimento do PIB	4,1	0,9	0,6	-1,8	-3,3	-1,4	1,0	1,6	1,7
Híato do produto <sup>1</sup>	2,8	0,7	-0,9	-3,5	-6,1	-6,4	-4,9	-3,1	-1,4
IHPC (variação anual em %)	2,4	3,2	1,7	3,6	2,8	0,4	-0,2	0,1	1,1
Procura interna (variação anual em %) <sup>2</sup>	5,0	0,8	0,5	-5,7	-6,6	-2,3	1,8	1,6	1,5
Taxa de desemprego (% da mão de obra) <sup>3</sup>	6,5	7,0	9,9	12,9	15,8	16,4	14,2	13,4	12,6
Formação bruta de capital fixo (% do PIB)	26,5	24,7	21,9	18,4	16,3	15,1	15,1	15,3	15,6
Poupança nacional bruta (% do PIB)	19,7	16,0	11,6	13,0	14,0	15,2	15,2	16,1	16,7
<b>Administrações públicas (% do PIB)</b>									
<b>Capacidade líquida (+) ou necessidade líquida (-) de financiamento</b>	-3,8	-5,0	-6,4	-7,4	-5,5	-4,9	-4,6	-3,2	-2,8
<b>Dívida bruta</b>	53,6	59,5	77,8	111,1	124,8	128,0	128,9	124,5	123,5
<b>Ativos financeiros líquidos</b>	-31,5	-41,9	-54,6	-53,0	-76,3	-83,7	n.a.	n.a.	n.a.
Receita total	38,9	40,2	41,0	42,6	43,0	45,2	44,0	43,9	44,2
Despesa total	42,7	45,2	47,4	50,0	48,5	50,1	48,6	47,1	47,0
<i>do qual: juros</i>	3,6	2,7	2,9	4,3	4,9	5,0	5,0	4,9	4,8
<b>Sociedades (% do PIB)</b>									
<b>Capacidade líquida (+) ou necessidade líquida (-) de financiamento</b>	-3,2	-4,5	-5,5	0,6	0,3	0,7	0,8	0,0	0,3
<b>Ativos financeiros líquidos; sociedades não financeiras</b>	-137,2	-131,5	-149,9	-164,2	-162,6	-164,1	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Ativos financeiros líquidos; sociedades financeiras</b>	-9,7	-7,5	-5,4	-2,5	1,2	-1,1	n.a.	n.a.	n.a.
Formação bruta de capital	13,7	13,0	13,0	10,9	10,4	10,0	10,4	10,6	10,4
Excedente de exploração bruto	19,7	19,4	20,5	21,0	21,5	21,4	21,8	22,2	23,5
<b>Famílias e ISFLSF (% do PIB)</b>									
<b>Capacidade líquida (+) ou necessidade líquida (-) de financiamento</b>	1,3	2,2	2,3	2,6	4,6	5,5	5,1	5,2	4,8
<b>Ativos financeiros líquidos</b>	154,4	124,6	119,3	121,8	129,4	139,3	n.a.	n.a.	n.a.
Vencimentos e salários brutos	38,3	38,2	36,8	36,1	34,9	34,6	34,3	34,1	33,5
Rendimentos de propriedade líquidos	5,3	4,6	6,0	5,5	6,5	7,0	8,4	8,8	9,2
Transferências correntes recebidas	20,3	21,5	23,0	24,8	25,5	26,8	25,9	25,9	25,5
Poupança bruta	8,0	7,2	5,9	5,3	6,9	7,3	6,8	6,9	6,5
<b>Resto do mundo (% do PIB)</b>									
<b>Capacidade líquida (+) ou necessidade líquida (-) de financiamento</b>	-5,7	-7,3	-9,6	-4,1	-0,6	1,3	1,3	2,0	2,2
<b>Ativos financeiros líquidos</b>	28,6	60,3	95,7	106,9	118,0	116,4	n.a.	n.a.	n.a.
Exportações líquidas de bens e serviços	-9,1	-8,6	-8,0	-4,3	-0,7	1,0	0,9	1,6	2,0
Receita primária líquida, resto do mundo	-0,6	-1,6	-3,5	-2,1	-2,9	-2,2	-2,2	-2,3	-2,3
Transações de capital líquidas	2,0	1,7	1,2	1,5	2,0	1,5	1,6	1,6	1,6
Setor transacionável	45,4	42,0	39,8	40,2	41,3	41,8	n.a.	n.a.	n.a.
Setor não transacionável	42,2	45,3	47,6	47,4	46,2	46,1	n.a.	n.a.	n.a.
<i>do qual: imóveis e setor da construção</i>	6,3	6,4	5,7	4,8	4,2	3,7	n.a.	n.a.	n.a.

1) O hiato do produto é a diferença entre o produto interno bruto real e potencial, a preços de mercado em 2010.

2) O indicador da procura interna inclui as existências.

3) Pessoas desempregadas são todos aqueles que não estão empregados, procuraram ativamente um emprego e estão dispostos a começar a trabalhar imediatamente ou no prazo máximo de duas semanas. A força de trabalho é o número total de pessoas empregadas e desempregadas. A taxa de desemprego abrange o grupo etário dos 15-74 anos.

Fonte: Previsões do inverno de 2015 da Comissão Europeia; cálculos da Comissão

Quadro B.2: Indicadores dos mercados financeiros

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ativos totais da banca (% do PIB)	308,6	323,3	335,0	337,4	310,9	278,4
Parte dos ativos dos 5 maiores bancos (% dos ativos totais)	70,1	70,9	70,8	69,9	70,6	n.a.
Proporção do sistema bancário detida por estrangeiros (% dos ativos totais)	23,1	22,2	21,4	20,6	19,4	n.a.
Indicadores de solidez financeira:						
- empréstimos não produtivos (% dos empréstimos totais) <sup>(2)(3)</sup>	4,8	5,2	7,5	9,8	10,6	11,2
- rácio de adequação do capital (%) <sup>(2)(3)</sup>	10,5	10,3	9,8	12,6	13,3	12,0
- rentabilidade dos capitais próprios (%) <sup>(2)(3)</sup>	7,3	7,5	-5,5	-5,4	-11,0	-24,8
Empréstimos bancários ao setor privado (variação homóloga em %) <sup>(1)</sup>	3,1	1,7	-3,3	-6,0	-5,0	-5,0
Empréstimos para compra de habitação (variação homóloga em %) <sup>(1)</sup>	4,2	3,5	-0,5	-2,8	-3,5	-3,6
Rácio empréstimos/depósitos <sup>(1)</sup>	133,3	123,9	116,1	119,5	111,4	106,3
Liquidez do Banco Central em % dos passivos <sup>(4)</sup>	3,5	8,3	9,1	11,0	10,9	9,2
Dívida privada (% do PIB)	204,1	201,5	204,2	207,8	202,8	n.a.
Dívida bruta externa (% do PIB) <sup>(5)</sup>						
- pública	58,8	55,6	57,5	80,0	87,2	94,7
- privada	42,8	40,2	45,5	46,7	47,7	47,6
<i>Spread</i> das taxas de juro a longo prazo/Bund (pontos de base)*	98,9	265,3	763,3	905,3	472,4	259,1
<i>Spread</i> dos <i>swaps</i> de risco de incumprimento para os títulos de dívida soberana (5 anos)*	72,4	253,0	772,8	818,7	355,8	173,0

(1) Os dados mais recentes respeitam a novembro de 2014.

(2) Os dados mais recentes respeitam ao 2.º trimestre de 2014.

(3) Um novo método de cálculo para os empréstimos não produtivos, que segue a metodologia do *Financial Soundness Indicators Compilation Guide*, foi introduzido em setembro de 2011. Os dados anuais históricos foram portanto revistos em conformidade, retroativamente até 2006.

(4) Os dados mais recentes respeitam a setembro de 2014.

(5) Os dados mais recentes respeitam a junho de 2014. As autoridades monetárias e as instituições monetárias e financeiras não estão incluídas.

\* Medido em pontos de base.

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

Quadro B.3: Indicadores da fiscalidade

	2002	2006	2008	2010	2011	2012
<b>Receitas fiscais totais</b> (incl. contribuições sociais obrigatórias efetivas, % do PIB)	31,4	32,1	32,8	31,5	33,2	32,4
<b>Distribuição por função económica</b> (% do PIB) <sup>1</sup>						
Consumo	12,0	13,2	12,3	11,7	12,2	12,1
do qual:						
- IVA	7,6	8,6	8,4	7,8	8,3	8,5
- IEC sobre tabaco e bebidas alcoólicas	1,0	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0
- energia	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8	1,7
- outros (residual)	1,3	1,5	1,2	1,1	1,1	1,0
Mão de obra empregada	11,3	11,4	11,7	12,2	12,7	12,2
Mão de obra desempregada	0,6	0,8	0,9	1,0	1,2	1,2
Rendimento de capital e comercial	5,1	4,4	5,5	4,3	4,9	4,4
Existências de capital/riqueza	2,5	2,3	2,4	2,3	2,3	2,4
<i>p.m.</i> Impostos ambientais <sup>2</sup>	3,0	2,9	2,6	2,5	2,4	2,2
<b>Eficácia do IVA</b> <sup>3</sup>						
Receita efetiva do IVA em % das receitas teóricas a taxas normais	53,3	52,9	53,4	46,7	46,7	48,8

(1) As receitas fiscais são discriminadas de acordo com a função económica, ou seja, conforme os impostos recaiam sobre o consumo, o trabalho ou o capital. Para uma explicação mais pormenorizada, ver Comissão Europeia (2014), *Tendências de tributação na União Europeia*.

(2) Esta categoria inclui os impostos sobre a energia, os transportes, a poluição e a utilização dos recursos incluídos nos impostos sobre o consumo e o capital.

(3) A eficiência do IVA é medida pelo rácio de receitas do imposto. É definida como o rácio entre a receita efetiva do IVA cobrada e as receitas que seriam obtidas se o IVA fosse aplicado à taxa normal a todas as despesas de consumo (interno) final, que representa uma medição imperfeita da base tributária pura em sede de IVA. Um rácio baixo pode indicar uma redução da base tributária devido a grandes isenções ou à aplicação de taxas reduzidas a uma vasta gama de bens e serviços ("lacuna política") ou uma falha na cobrança de todos os impostos devido, por exemplo, a fraude («lacuna na cobrança»). Importa aqui notar que a escala relativa das compras além-fronteiras (incluindo os serviços financeiros) quando comparadas com o consumo interno também influencia o valor do rácio, nomeadamente nas economias de menor dimensão. Para uma discussão mais pormenorizada, ver Comissão Europeia (2012), *Reformas fiscais nos Estados-Membros da UE*, e OCDE (2014), *Tendências dos impostos sobre o consumo*.

**Fonte:** Comissão Europeia

Quadro B.4: Indicadores do mercado de trabalho e indicadores sociais

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxa de emprego (% da população entre 20-64 anos)	73,1	71,1	70,3	68,8	66,3	65,4	67,5
Crescimento do emprego (% variação relativamente ao ano anterior)	0,4	-2,7	-1,4	-1,9	-4,1	-2,9	1,6
Taxa de emprego das mulheres (% da população feminina entre 20-64 anos)	67,1	66,1	65,6	64,6	63,0	62,3	64,0
Taxa de emprego dos homens (% da população masculina entre 20-64 anos)	79,4	76,4	75,4	73,2	69,8	68,7	71,2
Taxa de emprego entre os trabalhadores mais idosos (% da população entre 55-64 anos)	50,7	49,7	49,5	47,8	46,5	46,9	47,9
Emprego parcial (% do emprego total, 15 anos ou mais)	12,2	11,9	11,9	13,6	14,6	14,3	13,1
Emprego parcial entre as mulheres (% do emprego entre as mulheres, 15 anos ou mais)	17,4	16,6	15,7	16,5	17,0	16,4	14,8
Emprego parcial entre os homens (% do emprego entre os homens, 15 anos ou mais)	7,6	7,7	8,4	11,0	12,5	12,3	11,6
Emprego a prazo fixo (% dos empregados com contrato a prazo fixo, 15 anos ou mais)	22,7	22,0	22,8	22,0	20,5	21,4	21,4
Passagens de emprego temporário a emprego permanente	33,7	20,3	29,6	28,8	26,3	n.a.	n.a.
Taxa de desemprego <sup>1</sup> (% da mão de obra entre 15-74 anos)	8,7	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1
Taxa de desemprego de longa duração <sup>2</sup> (% da mão de obra)	4,1	4,7	6,3	6,2	7,7	9,3	8,5
Taxa de desemprego dos jovens (% da mão de obra jovem entre 15-24 anos)	21,5	25,3	27,9	30,3	37,9	38,1	34,7
Taxa de população jovem SEEF (% da população entre 15-24 anos)	10,2	11,2	11,4	12,6	13,9	14,1	n.a.
Abandono precoce do ensino e da formação (% da pop. entre 18-24 anos com pelo menos o nível básico do secundário e que não tenha prosseguido os estudos ou a formação)	34,9	30,9	28,3	23,0	20,5	18,9	n.a.
Conclusão do ensino superior (% da população entre 30-34 anos que tenha concluído o ensino superior)	21,6	21,3	24,0	26,7	27,8	30,0	n.a.
Assistência na infância (1 a 29 horas; % da população com menos de 3 anos)	2,0	2,0	5,0	1,0	n.a.	n.a.	n.a.
Assistência na infância (30 horas ou mais; % da população com menos de 3 anos)	31,0	34,0	32,0	34,0	34,0	n.a.	n.a.
Produtividade laboral por pessoa empregada (variação anual em %)	-0,2	-0,3	3,4	0,1	0,8	1,6	-0,7
Horas trabalhadas por pessoa empregada (variação anual em %)	-0,7	0,0	0,1	-1,2	0,3	0,6	0,9
Produtividade laboral por hora trabalhada (variação anual em %, preços constantes)	0,5	-0,3	3,2	1,4	0,5	1,0	-1,6
Remuneração por trabalhador (variação anual em %, preços constantes)	0,9	1,3	1,4	-1,6	-1,7	1,2	-1,5
Crescimento nominal do custo unitário por trabalhador (variação anual em %)	3,5	3,1	-1,4	-0,9	-3,0	1,9	n.a.
Crescimento real do custo unitário por trabalhador (variação anual em %)	1,9	2,2	-2,1	-1,1	-2,7	0,1	n.a.

(1) Pessoas desempregadas são todos aqueles que não estão empregados, mas procuraram ativamente um emprego e estão dispostos a começar a trabalhar imediatamente ou no prazo máximo de duas semanas. A força de trabalho é o número total de pessoas empregadas e desempregadas. Os dados sobre a taxa de desemprego em 2014 incluem os dados mais recentes publicados pelo Eurostat no início de fevereiro de 2015.

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

Fonte: Comissão Europeia (Inquérito às forças de trabalho da UE e contas nacionais europeias)

Quadro B.5: Despesa com prestações de proteção social (% do PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Doença/Cuidados de saúde	6,4	6,5	7,3	7,0	6,3	6,4
Invalidez	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	1,9
Velhice e sobrevivência	11,3	11,9	12,9	13,1	13,8	13,9
Família/Descendentes ou equiparados	1,2	1,3	1,4	1,4	1,2	1,2
Desemprego	1,1	1,0	1,4	1,4	1,4	1,7
Habituação e exclusão social não especificada noutra rubrica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>22,6</b>	<b>23,2</b>	<b>25,5</b>	<b>25,4</b>	<b>25,0</b>	<b>25,4</b>
do qual: prestações baseadas na avaliação dos rendimentos	2,1	2,3	2,6	2,5	2,2	2,3
<b>Indicadores de inclusão social</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Risco de pobreza ou de exclusão social <sup>1</sup> (% da população total)	26,0	24,9	25,3	24,4	25,3	27,5
Risco de pobreza ou de exclusão social entre as crianças (% da população entre 0-17 anos)	29,5	28,7	28,7	28,6	27,8	31,7
Risco de pobreza ou de exclusão social entre os idosos (% da população com mais de 65 anos)	27,7	26,0	26,1	24,5	22,2	20,3
Taxa de risco de pobreza <sup>2</sup> (% da população total)	18,5	17,9	17,9	18,0	17,9	18,7
Taxa de privação material grave <sup>3</sup> (% da população total)	9,7	9,1	9,0	8,3	8,6	10,9
Percentagem de pessoas que vivem em famílias de baixa intensidade de trabalho <sup>4</sup> (% da população entre 0-59 anos)	6,3	7,0	8,6	8,3	10,1	12,2
Taxa de risco de pobreza na população ativa (% das pessoas empregadas)	11,8	10,3	9,7	10,3	9,9	10,5
Impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza	25,7	26,3	32,2	29,1	29,2	26,7
Limitares de pobreza, expressos na moeda nacional a preços constantes <sup>5</sup>	4770,3	4725,9	4997,5	4776,7	4565,1	4363,5
Rendimento disponível bruto (famílias)	123499,0	122959,0	126612,0	124810,0	122848,0	121997,0
Diferencial mediano relativo do risco de pobreza (60% rendimento mediano ponderado, idade: total)	23,2	23,6	22,7	23,2	24,1	27,4
Desigualdade na distribuição do rendimento (rácio entre as percentagens dos quintis S80/S20 de rendimento)	6,1	6,0	5,6	5,7	5,8	6,0

(1) Pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (AROP): pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (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 ponderado equivalente inferior a 60% do rendimento médio equivalente nacional.

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

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

(5) Para a EE, CY, MT, SI e SK, limitares 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).

(6) Os dados de 2014 são referentes à média dos três primeiros trimestres.

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

Quadro B.6: Indicadores de desempenho do mercado de produtos e indicadores de política

	2004-08	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produtividade laboral <sup>1</sup> total da economia (crescimento anual em %)	1,5	0,2	3,3	0,8	1,6	1,9	n.a.
Produtividade laboral <sup>1</sup> da indústria (crescimento anual em %)	3,2	-2,6	10,0	2,6	4,3	5,8	n.a.
Produtividade laboral <sup>1</sup> do setor do gás e eletricidade (crescimento anual em %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	na
Produtividade laboral <sup>1</sup> do setor da construção (crescimento anual em %)	0,5	-2,1	-2,3	3,1	5,0	3,0	n.a.
Produtividade laboral <sup>1</sup> no setor da venda por grosso e a retalho (crescimento anual em %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Produtividade laboral <sup>1</sup> no setor da informação e comunicação (crescimento anual em %)	0,8	-2,8	-5,0	3,9	0,1	-3,0	n.a.
Intensidade de patentes no setor da indústria transformadora <sup>2</sup> (pedidos de patente da EPO divididas pelo valor acrescentado bruto do setor)	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Indicadores de políticas</b>	<b>2004-08</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Execução de contratos <sup>3</sup> (dias)	577	547	547	547	547	547	547
Tempo para iniciar uma atividade económica <sup>3</sup> (dias)	28,5	5	5	4	4	3	3
Despesa com I&D (% do PIB)	1,0	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	n.a.
Total das despesas públicas em educação (% do PIB)	5,1	5,8	5,6	5,3	n.a.	n.a.	n.a.
(Índice: 0=não regulado; 6=mais regulado)	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Regulação do mercado de produtos <sup>4</sup> , Geral	1,69	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,29	n.a.
Regulação do mercado de produtos <sup>4</sup> , Retalho	3,97	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,83	n.a.
Regulação do mercado de produtos <sup>4</sup> , Serviços profissionais	3,08	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,92	n.a.
Regulação do mercado de produtos <sup>4</sup> , Indústrias de rede	2,55	2,55	2,37	2,31	2,31	2,18	n.a.

(1) A produtividade do trabalho é definida como o valor acrescentado bruto (a preços constantes) dividido pelo número de pessoas empregadas.

(2) Os dados sobre as patentes são referentes aos pedidos apresentados ao Gabinete Europeu de Patentes (EPO). Esses pedidos são contabilizados em função do ano em que foram apresentados ao EPO. São discriminados em função do local de residência dos inventores, utilizando uma contagem parcial nos casos em que existam múltiplos inventores ou classes IPC, para evitar a dupla contagem.

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

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

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

**Fonte:** Comissão Europeia; Banco Mundial — *Doing Business* (quanto à execução dos contratos e ao momento de lançar uma empresa); OCDE (quanto aos indicadores da regulamentação dos mercados de produtos)

Quadro B.7: Crescimento verde

<b>Desempenho em matéria de crescimento verde</b>		<b>2003-2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Dados macroeconómicos</b>							
Intensidade energética	kgoe / €	0,17	0,16	0,16	0,15	0,15	0,15
Intensidade de carbono	kg / €	0,54	0,49	0,48	0,45	0,44	0,45
Intensidade de utilização dos recursos (recíproca de produtividade dos recursos)	kg / €	1,25	1,43	1,31	1,21	1,24	n.a.
Intensidade da produção de resíduos	kg / €	n.a.	0,23	n.a.	0,11	n.a.	0,09
Balança comercial produtos de energia	% GDP	-3,3	-4,8	-2,9	-3,5	-4,3	-4,8
Peso da energia no IHPC	%	8,5	9,9	10,9	11,7	12,7	13,8
Diferença entre evolução preços da energia e inflação	%	1,5	1,8	1,3	4,5	6,6	10,9
Rácio impostos ambientais/impostos sobre o trabalho	ratio	24,3%	20,3%	19,3%	18,9%	17,0%	16,3%
Rácio impostos ambientais/impostos totais	ratio	9,2%	7,8%	8,1%	7,9%	7,1%	6,7%
<b>Setorial</b>							
Intensidade energética da indústria	kgoe / €	0,24	0,22	0,23	0,22	0,21	0,19
Percentagem de indústrias na economia com grande consumo energético	% GDP	9,2	9,3	8,4	9,3	9,2	n.a.
Preços da eletricidade para os utilizadores industriais de média dimensão**	€ / kWh	n.a.	0,09	0,09	0,09	0,10	0,11
Preços do gás para os utilizadores industriais de média dimensão**	€ / kWh	n.a.	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
I&D públicos no domínio da energia	% GDP	n.a.	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
I&D públicos no domínio do ambiente	% GDP	n.a.	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Taxa de reciclagem dos resíduos urbanos	ratio	35,3%	35,5%	39,2%	38,0%	41,1%	45,6%
Percentagem das emissões de GEE abrangidas pelo RCLE*	%	n.a.	38,3	37,7	34,2	36,1	36,8
Intensidade energética dos transportes	kgoe / €	1,21	1,07	1,12	1,09	1,01	n.a.
Intensidade de carbono dos transportes	kg / €	3,32	2,80	2,95	2,83	2,58	n.a.
<b>Segurança do aprovisionamento energético</b>							
Dependência das importações de energia	%	84,7	83,4	81,4	75,1	77,6	79,5
Diversificação das fontes de importação de petróleo	HHI	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,09
Diversificação do cabaz energético	HHI	n.a.	0,35	0,33	0,35	0,32	0,29
Percentagem das energias renováveis no cabaz energético	%	15,3	17,0	19,1	22,5	21,7	19,8

Notas específicas por país:

O ano de 2013 não foi incluído no quadro por falta de dados.

Explicação geral dos elementos do quadro:

Todos os indicadores de intensidade macro são expressos como rácios entre uma quantidade física e o PIB (a preços de 2000)

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

Peso 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 da inflação: componente energética do IHPC e inflação total do índice

(variação anual em %)

Impostos ambientais sobre o trabalho ou sobre os impostos totais: da base de dados da DG TAXUD "Tendências de tributação na União Europeia"

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

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 500-2000MWh e 10000-100000 GJ; valores sem IVA.

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

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

"Proporção das emissões de GEE abrangida pelo RCLE: com base nas emissões de gases com efeito de estufa (excluindo LULUCF) tal como comunicada 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 internacional

Diversificação das fontes de importação de petróleo: índice Herfindahl (HHI), calculado como a soma das partes de mercado dos países de origem elevadas ao quadrado

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

Parte das energias renováveis no cabaz energético: parte, em %, do consumo interno bruto de energia, expresso em toneladas de equivalente petróleo

\* Comissão Europeia e Agência Europeia do Ambiente

\*\* Em relação a 2007, média do 1.º e 2.º semestres para a DE, HR, LU, NL, FI, SE & UK. Para os outros países, apenas o 2.º semestre.

\*\*\* Em relação a 2007, média do 1.º e 2.º semestres para a HR, IT, NL, FI, SE & UK. Para os outros países, apenas o 2.º semestre.

**Fonte:** Comissão Europeia, salvo indicação em contrário; tratamento pela Comissão Europeia indicado