COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 7.3.2018
SWD(2018) 220 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório relativo a Portugal de 2018 que inclui a apreciação aprofundada da prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos

que acompanha o documento

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

Semestre Europeu de 2018: avaliação dos progressos realizados em matéria de reformas estruturais, prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, e resultados das apreciações aprofundadas efetuadas no âmbito do Regulamento (UE) n.º 1176/2011

{COM(2018) 120 final}

ÍNDICE

Resumo 1

1. Situação económica e perspetivas 5

2. Progressos realizados na aplicação das recomendações específicas por país 13

3. Síntese das principais conclusões da apreciação aprofundada efetuada no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos 18

3.1. Desequilíbrios e respetiva gravidade 18
3.2. Evolução, perspetivas e respostas estratégicas 19
3.3. Avaliação global 21

4. Prioridades em matéria de reformas 24

4.1. Finanças públicas e tributação 24
4.2. Setor financeiro, endividamento do setor privado e mercado da habitação 33
4.3. Mercado de trabalho, educação e políticas sociais 41
4.4. Competitividade, investimento e administração pública 52
4.5. Políticas setoriais 62

Anexo A: Quadro recapitulativo 69

Anexo B: Painel de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos 78

Anexo C: Quadros normalizados 79

Referências 86

LISTA DOS QUADROS

Quadro 1.1: **Principais indicadores económicos, financeiros e sociais - Portugal** 12
Quadro 2.1: **Quadro sintético da avaliação das recomendações dirigidas a Portugal de 2017** 15
Quadro 3.1: **Painel de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos - Portugal 2018** 22
Quadro B.1: **Painel de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos para Portugal (RMA de 2018)** 78
Quadro C.1: **Indicadores do mercado financeiro** 79
Quadro C.2: **Principais indicadores do painel de indicadores sociais** 80

Quadro C.3: **Indicadores do mercado de trabalho, de educação e sociais** 81
Quadro C.4: **Inclusão social e indicadores de saúde** 82
Quadro C.5: **Indicadores de desempenho do mercado dos produtos e indicadores da política nesse domínio** 83
Quadro C.6: **Crescimento Verde** 84

LISTA DOS GRÁFICOS

Gráfico 1.1: **Contributos para o crescimento do PIB real:** 5
Gráfico 1.2: **Contributos para o crescimento potencial:** 6
Gráfico 1.3: **Taxas de atividade, emprego e desemprego (trimestrais)** 7
Gráfico 1.4: **Emprego discriminado por tipo** 8
Gráfico 1.5: **Subutilização da mão de obra** 8
Gráfico 1.6: **Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social e componentes** 9
Gráfico 1.7: **Balança corrente (BC) e posição líquida de investimento internacional (PLII)** 9
Gráfico 1.8: **Rendibilidade dos capitais próprios (%), bancos nacionais** 10
Gráfico 1.9: **Repartição setorial dos empréstimos nacionais a empresas não financeiras** 11
Gráfico 2.1: **Aplicação plurianual global até ao presente das recomendações dirigidas a Portugal no período 2014-2017** 13
Gráfico 4.1.1: **Choques ocasionados pelas taxas de juro e pelo crescimento do PIB** 25
Gráfico 4.1.2: **Consolidação orçamental** 26
Gráfico 4.2.1: **Poupanças junto dos bancos nacionais** 34
Gráfico 4.2.2: **Diferencial de valorização com base no preço/rendimento e preço/arrendamento e diferenciais de valorização com base no modelo fundamental** 35
Gráfico 4.2.3: **Empréstimos em incumprimento, em percentagem do total de empréstimos de acordo com a dimensão das ENF** 37
Gráfico 4.2.4: **Endividamento do setor privado** 40
Gráfico 4.3.1: **Emprego e taxa de emprego por nível educacional, variação entre os terceiros trimestres de 2014 e de 2017, grupo etário 20-64 anos** 41
Gráfico 4.3.2: **Desigualdades no rendimento disponível antes e após impostos e transferências** 46
Gráfico 4.3.3: **Abandono escolar precoce, jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação e conclusão do ensino superior** 50
Gráfico 4.4.1: **Crescimento da produtividade do trabalho com base numa análise evolução-quota; variação das contribuições em pontos percentuais** 53
Gráfico 4.4.2: **Produtividade do trabalho por hora trabalhada e produtividade total dos fatores** 53
Gráfico 4.4.3: **Crescimento da produtividade do trabalho (variações percentuais; contribuições em pontos percentuais)** 54
Gráfico 4.4.4: **Volume de IDE por setores** 55
Gráfico 4.4.5: **Impacto sobre a produtividade do trabalho na indústria transformadora decorrente da eliminação de restrições à prestação de serviços** 60

LISTA DAS CAIXAS

Caixa 2.1: **Resultados palpáveis obtidos através do apoio da UE às reformas estruturais realizadas em Portugal** 17

Caixa 4.1.1: **Impacto da reforma do IRS de 2018: Simulação Euromod do impacto da reforma do IRS de 2018** 32

Caixa 4.3.1: **Acompanhamento do desempenho à luz do Pilar Europeu dos Direitos Sociais** 42

Caixa 4.3.2: **Livro Verde sobre as Relações Laborais de 2016** 47

Caixa 4.4.1: **Desafios em matéria de investimento e reformas necessárias em Portugal** 61

Caixa 4.5.1: **Principais iniciativas políticas: Responder aos desafios sociais com a inovação** 67

RESUMO

A economia portuguesa tem vindo a recuperar, tanto em termos de crescimento como de emprego. A atividade económica tem vindo a acelerar, com uma base mais alargada, tendo o investimento e as exportações registado uma subida. O emprego cresceu ainda mais rapidamente do que o PIB, especialmente nos serviços com grande intensidade do fator trabalho, mas o crescimento salarial manteve-se contido. Os desequilíbrios estão em redução num contexto de condições macroeconómicas e financeiras favoráveis, mas as dívidas pública e privada e a posição externa líquida negativa continuam a situar-se em níveis elevados. Persistem igualmente desafios em termos de produtividade do trabalho, desigualdade de rendimentos ainda elevada, segmentação do mercado de trabalho e reduzido nível de investimento. A resolução destes desafios reduziria o risco de abrandamento, caso a conjuntura externa e as condições financeiras se tornassem menos favoráveis. ([1])

A retoma de Portugal ganhou força. O crescimento real do PIB é estimado em 2,7 % em 2017, face a 1,5 % em 2016, impulsionado pela aceleração do investimento e das exportações. O consumo privado continua a dar um importante contributo para o crescimento, mas deverá abrandar ligeiramente a médio prazo, e o contributo líquido do comércio externo para o crescimento deverá ser globalmente neutro. Prevê-se que o crescimento do PIB desacelere para 2,2 % em 2018 e 1,9 % em 2019, dado se prever a atenuação dos efeitos cíclicos positivos e que o produto se irá aproximar do seu potencial.

O aumento das receitas e a redução das taxas de juro permitiram a redução do défice nominal, embora o défice estrutural se mantenha, em geral, a um nível estável. A existência de um ciclo económico favorável, juntamente com a diminuição dos pagamentos de juros, permitirá reduzir o défice estrutural, contribuindo para assegurar uma situação orçamental sustentável a médio prazo. No entanto, o ajustamento estrutural planeado atualmente carece de ambição. A contenção do crescimento das despesas e a utilização dos ganhos decorrentes de menores despesas com juros contribuiriam para acelerar a redução da dívida pública.

Portugal registou alguns progressos ([2]) na aplicação das recomendações que lhe foram dirigidas em 2017. No domínio das finanças públicas, registaram-se progressos limitados no que diz respeito à melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas e à diminuição dos pagamentos em atraso no setor da saúde. Observam-se alguns progressos no alargamento da análise das despesas e no sistema de pensões. Embora se tenham verificado progressos limitados a nível das medidas destinadas a promover a contratação permanente, registaram-se alguns progressos na ativação dos desempregados de longa duração e relativamente ao salário mínimo, cujos aumentos ainda não afetaram a criação de emprego. No setor financeiro, registaram-se alguns progressos na aplicação de uma estratégia de redução do crédito malparado e de melhoria do acesso ao capital. Registaram-se progressos limitados ao nível da redução dos encargos administrativos e da eliminação de obstáculos regulamentares nos setores da construção e dos serviços às empresas. Todavia, registaram-se alguns progressos na melhoria dos processos em matéria de fiscalidade e de insolvência.

No respeitante à consecução das metas nacionais da estratégia Europa 2020, Portugal regista um bom desempenho na redução das emissões de gases com efeito de estufa, no cumprimento das metas em matéria de energias renováveis e eficiência energética e no aumento da taxa de emprego (73 % em 2017). A taxa de abandono escolar precoce havia diminuído de forma significativa em anos anteriores, mas aumentou ligeiramente em 2016, continuando a ser muito

([1]) O presente relatório examina a economia portuguesa à luz da Análise Anual do Crescimento da Comissão, publicada em 22 de novembro de 2017. Na análise, a Comissão apela aos Estados-Membros da UE que executem as reformas necessárias para tornar a economia europeia mais produtiva, resiliente e inclusiva. Deste modo, os Estados-Membros devem centrar os seus esforços em três elementos do triângulo virtuoso da política económica — impulsionar o investimento, prosseguir reformas estruturais e assegurar políticas orçamentais responsáveis. A Comissão publicou simultaneamente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta (RMA), que lançou o sétimo ciclo do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM). O RMA considerou que se justificava uma apreciação aprofundada de Portugal, que é apresentada no presente relatório.

([2]) As informações sobre os progressos alcançados e as medidas adotadas em resposta às recomendações constantes de cada subparte das recomendações dirigidas a Portugal são apresentadas no quadro recapitulativo do anexo.

superior à média da UE. Existem ainda obstáculos consideráveis à concretização das metas relativas ao investimento em I&D, à conclusão do ensino superior e à redução da pobreza.

Portugal enfrenta desafios relativamente a um conjunto de indicadores do painel de indicadores sociais subjacente ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A elevada percentagem de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social está a diminuir, mas o impacto das prestações sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza é limitado. A desigualdade de rendimentos começou também a diminuir, mas continua a ser elevada, num contexto em que o rendimento disponível das famílias está ainda abaixo dos níveis anteriores à crise. Embora o emprego continue a recuperar progressivamente, a segmentação do mercado de trabalho continua a ser um desafio sério, sendo os jovens especialmente afetados. O nível de competências digitais da população adulta situa-se igualmente abaixo da média da UE. Numa nota positiva, Portugal apresenta um bom desempenho em termos de inserção das crianças em estruturas formais de acolhimento e tomou recentemente medidas para promover a conciliação da vida profissional e privada.

As principais conclusões da apreciação aprofundada contida no presente relatório e os desafios que lhes estão associados são os seguintes:

- **A situação externa tem melhorado graças aos excedentes da balança corrente e ao maior crescimento nominal.** A posição líquida de investimento internacional permanece ainda negativa, em -104,7 % do PIB no final de 2016, mas está a diminuir graças a excedentes da balança corrente (pequenos mas contínuos) e à retoma do crescimento. Os excedentes da balança corrente terão de ser sustentados durante um longo período de tempo, a fim de reduzir decisivamente o nível ainda muito elevado da dívida externa.

- **A dívida pública começou a diminuir a partir de um nível elevado e a concretização de uma maior consolidação orçamental contribuiria para garantir uma redução contínua.** Sem novas recapitalizações bancárias previstas, estima-se que a dívida pública tenha começado a diminuir para se situar em 126,4 % do PIB em 2017. A sustentabilidade da dívida pública a médio e longo prazo depende da melhoria estrutural das finanças públicas e de uma consolidação orçamental sustentável. Neste contexto, os progressos registados no alargamento da análise das despesas deverão ter um efeito positivo, que poderia ser maior se fossem adotados objetivos ainda mais ambiciosos em matéria de poupança. De igual modo, o controlo das despesas, a gestão da dívida e a melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas constituem questões fundamentais para melhorar as finanças públicas. Ao mesmo tempo, a sustentabilidade dos sistemas de pensões e de saúde continua a ser importante, representando os pagamentos em atraso no setor hospitalar um desafio importante.

- **O endividamento do setor privado está a diminuir a um ritmo adequado**, graças sobretudo a um crescimento económico mais rápido, embora a dívida acumulada também esteja a diminuir em valores absolutos. Os rácios do endividamento das famílias e das empresas estão a diminuir, mas continuam a situar-se além de níveis prudentes, afetando assim negativamente o investimento e o crescimento potencial.

- **O processo de ajustamento do setor bancário português está em curso, mas subsistem desafios, nomeadamente um volume ainda elevado de crédito malparado com tendência de redução.** Os bancos portugueses continuam a contar-se entre os menos capitalizados e têm lucros mais baixos do que os seus homólogos da UE. No entanto, os aumentos de capital, juntamente com a redução dos custos em curso e a melhoria da qualidade dos ativos, estão a melhorar as perspetivas do setor financeiro. Apesar de estar a diminuir em termos absolutos, a proporção ainda elevada de crédito malparado (14,6 % em setembro de 2017) continua a constituir um ónus e um risco para a solidez financeira dos bancos. Se esta questão não for resolvida, poderá constituir um obstáculo para novos investimentos. Está, portanto, a ser posta em

prática uma estratégia abrangente para uma redução mais rápida do crédito malparado. Uma liquidação mais rápida das empresas inviáveis através de processos de insolvência e a existência de um mercado secundário para o crédito malparado poderia libertar oferta de crédito para novos investimentos e reduzir os riscos para o setor bancário.

- **O emprego está a aumentar a um ritmo rápido, contribuindo para uma diminuição do desemprego total, continuando a pressão salarial a ser reduzida.** O mercado de trabalho continuou a melhorar fortemente em 2017, tendo beneficiado da retoma geradora de emprego. O desemprego diminuiu consideravelmente, passando de 11,2 % em 2016 para 9 % em 2017, sendo atualmente inferior à média da área do euro. A taxa de emprego atingiu o seu nível mais elevado desde 2008. Este facto não exerceu uma pressão significativa sobre os salários, uma vez que a maioria das ofertas de trabalho se situou em setores com perfis de baixa qualificação e com salários inferiores à média. Além disso, persiste alguma margem de folga no mercado de trabalho, o que impede que o crescimento dos salários seja significativo. O desemprego juvenil e de longa duração continua a ser motivo de preocupação.

- **O crescimento da produtividade do trabalho continua a ser lento a médio prazo,** o que limita o potencial para aproximar Portugal da média da UE. Enquanto se estima que a produtividade total dos fatores tenha sido um dos principais contribuintes para o crescimento potencial, o valor acrescentado por trabalhador diminuiu novamente em 2017, devido principalmente ao elevado número de empregos criados nos setores com elevada intensidade de mão de obra, como os serviços relacionados com o turismo e a construção civil. O nível relativamente baixo de qualificação da mão de obra, a pequena dimensão das empresas e outros estrangulamentos dos mercados dos produtos e de trabalho continuam a ser entraves significativos ao aumento da produtividade. O baixo rácio investimento/PIB também contribuiu para o abrandamento da produtividade do trabalho.

Outras questões estruturais fundamentais analisadas no presente relatório, que apontam para desafios específicos enfrentados pela economia portuguesa, são os seguintes:

- **Os aumentos do salário mínimo têm apoiado os rendimentos dos trabalhadores com salários baixos e não parecem afetar negativamente a criação de emprego.** Em especial, os aumentos do salário mínimo não impediram a taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados de recuperar durante a retoma, graças também à expansão dos setores com elevada intensidade de mão de obra, como o turismo e a construção. No entanto, subsistem riscos no que diz respeito à empregabilidade deste segmento de trabalhadores. A compressão da estrutura salarial diminui o prémio do ensino, reduzindo igualmente o incentivo para os trabalhadores atualizarem as suas competências. O Governo e os parceiros sociais continuam a acompanhar o impacto da evolução do salário mínimo.

- **Apesar de um aumento da contratação permanente, a proporção de trabalhadores com contratos temporários é elevada.** Tal suscita dúvidas quanto à eficácia das medidas recentemente adotadas para combater a segmentação do mercado de trabalho. O recrutamento de trabalhadores com contratos temporários é generalizado, existindo uma grande disparidade salarial entre os trabalhadores temporários e os permanentes. Embora as novas medidas destinadas a resolver o problema da segmentação sejam objeto de debates com os parceiros sociais, não está atualmente prevista qualquer ação para rever o quadro jurídico dos despedimentos.

- **Os indicadores de pobreza e de desigualdade continuaram a melhorar.** A taxa de risco de pobreza ou de exclusão social está a aproximar-se da média da UE e a proporção, no rendimento, dos 20 % mais desfavorecidos aumentou desde 2015. O nível de desigualdade de rendimentos mantém-se elevado, apesar do forte efeito redistributivo dos sistemas fiscal e de prestações sociais. A eficácia das prestações sociais (com exclusão das pensões) para retirar pessoas da situação de pobreza é baixa. A adequação do regime de rendimento mínimo

melhorou, mas continua a ser limitada, sendo a acessibilidade da habitação um desafio crescente para os agregados familiares de baixos rendimentos.

- **Estão a ser lançados programas e realizadas reformas no domínio do ensino e da formação profissional para melhorar as competências da população adulta.** A sua eficácia no sentido de melhorar as competências de base dos trabalhadores (em matéria de numeracia, literacia e digital) e, em última análise, aumentar a produtividade, dependerá da cobertura e da qualidade da formação ministrada, o que ultrapassa o mero reconhecimento de competências. A Iniciativa Nacional em Competências Digitais visa reforçar a literacia digital, sendo ainda demasiado cedo para avaliar o seu impacto. O abandono escolar precoce diminuiu significativamente na última década, mas continua a situar-se acima da média da UE, tendo aumentado ligeiramente em 2016. Os jovens de origens socioeconómicas desfavorecidas obtêm, em média, resultados escolares inferiores. Embora a obtenção de qualificações no ensino superior esteja a aumentar, a empregabilidade dos recém-licenciados é inferior à média.

- **Estão a ser aplicadas medidas destinadas a melhorar o contexto empresarial, mas persistem obstáculos regulamentares no setor da prestação de serviços às empresas**. Está a melhorar o contexto empresarial a criação de novas linhas e programas de crédito para promover o encontro entre empresas e investidores de capital, incluindo o acesso das PME ao capital. Contudo, o financiamento com base em capitais próprios é limitado. Os encargos administrativos estão a diminuir graças a programas de simplificação. Está em curso uma avaliação das restrições existentes nos serviços prestados às empresas, mas, até à data, não foram tomadas quaisquer medidas, e os entraves regulamentares no domínio dos serviços profissionais continuam a restringir a concorrência. O número de processos em atraso nos tribunais está a diminuir, mas a demora nos tribunais continua a ser longa, em especial no caso das empresas insolventes, e o desempenho do sistema é fraco em comparação com a média da UE. O investimento no setor da construção está a aumentar, devido ao aumento da procura, mas continuam a existir restrições setoriais. A corrupção e a transparência no âmbito dos contratos públicos continuam a ser vistas pelas empresas como áreas em que a situação é preocupante.

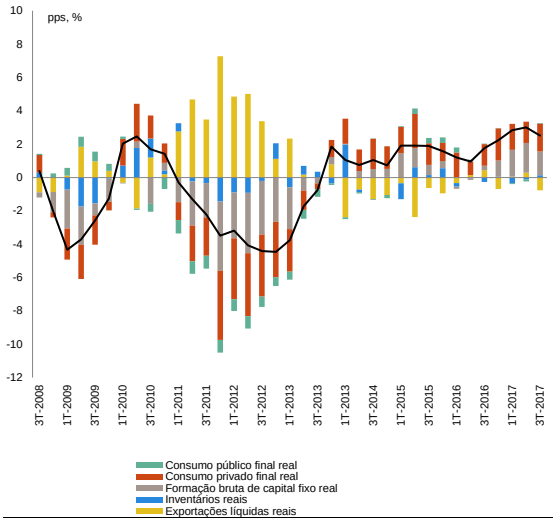
- **São visíveis melhorias nos setores de rede, bem como na digitalização das empresas, havendo margem para melhorias no domínio da inovação.** Continuam a verificar-se estrangulamentos fundamentais no sistema de inovação, tais como obstáculos à cooperação entre universidades e empresas e a melhores sinergias entre a I&D e outros ativos intangíveis. Em Portugal, os preços da energia e a intensidade energética dos setores dos transportes e da indústria transformadora são elevados. No entanto, a concentração do mercado está a diminuir. O sistema ferroviário continua a ser subutilizado, especialmente nas ligações com Espanha, e registam-se atrasos em certos projetos.

1. SITUAÇÃO ECONÓMICA E PERSPETIVAS

Crescimento do PIB

O crescimento económico anual homólogo acelerou para 2,9 % no primeiro semestre de 2017 e desacelerou para 2,5 % no terceiro trimestre, em relação ao mesmo período do ano anterior. O crescimento ao longo do ano de 2017 estima-se em 2,7 %, impulsionado pela aceleração do investimento e das exportações. O consumo privado continua a dar um importante contributo para o crescimento, mas deverá abrandar ligeiramente a médio prazo, observando-se também um aumento marginal da taxa de poupança das famílias, que permanece muito abaixo da sua média histórica. A procura interna, também robusta, aumenta as importações e, por conseguinte, o contributo líquido do comércio externo para o crescimento deverá ser globalmente neutro durante o período de previsão (gráfico 1.1). Em termos globais, prevê-se que o crescimento do PIB registe um ligeiro abrandamento a médio prazo, à medida que os efeitos cíclicos positivos desaparecem, aproximando o produto efetivo do seu potencial.

Gráfico 1.1: **Contributos para o crescimento do PIB real:**



Fonte: Eurostat

O crescimento do investimento aumentou significativamente, passando de 1,6 % em 2016 para cerca de 10 % em 2017, mas a sua participação no PIB manteve-se reduzida, rondando os 16 %. Na sequência de um forte aumento em 2017, o investimento em bens de equipamento deverá abrandar em 2018, devendo retomar uma trajetória ascendente em 2019. Estas flutuações devem-se, em grande parte, ao grande impulso decorrente da modernização da capacidade da empresa de construção automóvel mais importante de Portugal em 2017. Após uma forte recuperação em 2017, o investimento no setor da construção deverá registar uma moderação durante o período de previsão, uma vez que não deverá atingir o nível anterior à crise num horizonte previsível. A médio prazo, prevê-se que o investimento seja impulsionado pela melhoria dos lucros das empresas, uma recuperação modesta do financiamento bancário e uma certa aceleração na execução dos fundos da UE (ver a secção 4.4.2).

As exportações de bens e serviços aumentaram substancialmente em 2017. O ciclo positivo do turismo e a expansão da indústria automóvel deverão continuar a manter o dinamismo das exportações acima da tendência do comércio mundial também em 2018. O crescimento das exportações deverá, porém, depender mais dos parceiros comerciais a médio prazo, uma vez que os fatores favoráveis do fabrico de automóveis e do turismo deverão enfraquecer, num contexto em que os ganhos de produtividade deverão permanecer limitados. As previsões apontam para um forte crescimento das importações, impulsionado pela procura interna e pela grande componente de importação na indústria automóvel orientada para a exportação. Por conseguinte, a balança corrente deverá manter um pequeno excedente durante o período de previsão, devido igualmente a uma diminuição dos pagamentos previstos de juros a não residentes, na sequência das melhorias da notação soberana verificadas em 2017, que conduziram a uma quebra significativa nos rendimentos das obrigações do Tesouro.

Os riscos a curto e a médio prazo equilibram-se globalmente, mas os riscos a longo prazo são predominantemente negativos. A atividade económica expandiu-se, tendo atualmente uma base mais alargada, com um forte aumento do investimento e das exportações, que deverão manter-se dinâmicos a médio prazo. No entanto, o fraco crescimento da produtividade, o envelhecimento da população, a limitada especialização em setores de maior valor acrescentado, a mão de obra com competências relativamente baixas e a deterioração do capital

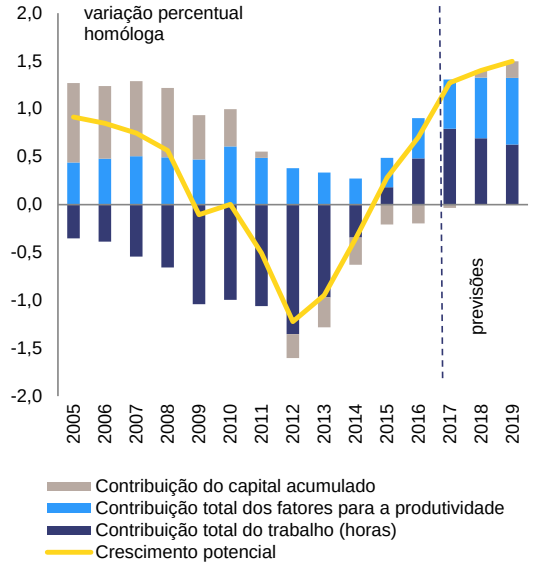
investido são suscetíveis de travar as perspetivas de crescimento potencial (ver ponto 4.4.1).

Crescimento potencial

O crescimento potencial melhorou nos últimos anos, mas a convergência com a UE em termos de rendimento e de produtividade continua a ser insuficiente. Apesar de se prever que Portugal tenha registado uma taxa de crescimento superior à média da UE em 2017, isto é, em parte, o resultado de melhorias cíclicas. Além disso, as perspetivas a médio prazo, com base nas estimativas do crescimento potencial, mostram que o diferencial de rendimento em relação aos Estados-Membros mais avançados deverá manter-se globalmente estável, a menos que seja realizada uma melhoria estrutural adicional.

A produtividade total dos fatores e a criação de emprego apoiam o crescimento potencial. Por outro lado, apesar da retoma do investimento desde o segundo semestre de 2016, a contribuição da acumulação de capital ainda é ligeiramente negativa em 2017, prevendo-se que passe a ser apenas ligeiramente positiva em 2018 e 2019. Não obstante algumas melhorias recentes, os elevados níveis de dívida pública e privada, incluindo uma grande proporção de crédito malparado, bem como os entraves regulamentares e as deficiências estruturais existentes nos mercados dos produtos e de trabalho (ver secção 4), continuam a ter um impacto negativo sobre o investimento e o crescimento. Após uma deterioração significativa durante a crise, o mercado de trabalho melhorou substancialmente desde 2014, tendo-se tornado um fator positivo para o crescimento potencial (gráfico 1.2).

Gráfico 1.2: **Contributos para o crescimento potencial:**



Fonte: Comissão Europeia

Inflação

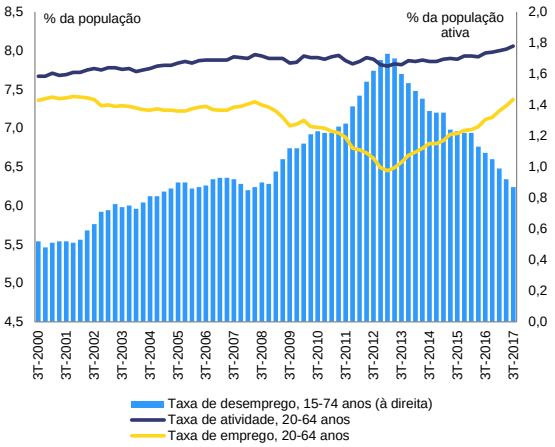
A inflação subiu de 0,6 % em 2016 para 1,6 % em 2017, devido, principalmente, ao impacto dos custos da energia e do alojamento. Prevê-se que a inflação estabilize em cerca de 1,5 % ao longo do período de previsão, refletindo a dinâmica salarial moderada e a evolução contida dos preços no grupo dos produtos industriais não energéticos. Alguns riscos em alta, que pesam sobre a inflação, decorrem do impacto do turismo sobre o alojamento e de outros serviços relacionados com o turismo, nomeadamente na época baixa em que a taxa de crescimento de visitas de turistas estrangeiros poderá ser ainda significativa.

Mercado de trabalho

Em paralelo com a evolução da situação económica, prossegue a recuperação do mercado de trabalho português. Apoiada por um forte crescimento do emprego, a taxa de desemprego diminuiu consideravelmente, passando de 11,2 % em 2016 para 9,0 % em 2017 (gráfico 1.3), e a taxa mensal previsional passou para 7,8 % no final do ano. Assim, o desemprego baixou para o seu nível mais baixo desde 2004 e já se encontra abaixo da média da área do euro. A economia criou cerca de 150 000 postos de trabalho em 2017 e o crescimento do emprego

atingiu 3,3 %, continuando a superar o crescimento do PIB. A taxa de emprego aumentou de 70,6 %, em 2016, para um nível estimado de 73,0 % (na faixa etária 20-64 anos) em 2017, percentagem que é apenas ligeiramente inferior à taxa pré-crise de 73,4 % em 2008. A retoma reduziu a emigração, mas o desequilíbrio demográfico resultante da migração do passado poderá criar situações de escassez de oferta de mão de obra, sobretudo de trabalhadores altamente qualificados (ver secção 4.3). A médio prazo, prevê-se que a criação de emprego desacelere, passando a ter um maior paralelismo com o crescimento do PIB. O desemprego deverá continuar a diminuir em 2018 e 2019.

Gráfico 1.3: **Taxas de atividade, emprego e desemprego (trimestrais)**



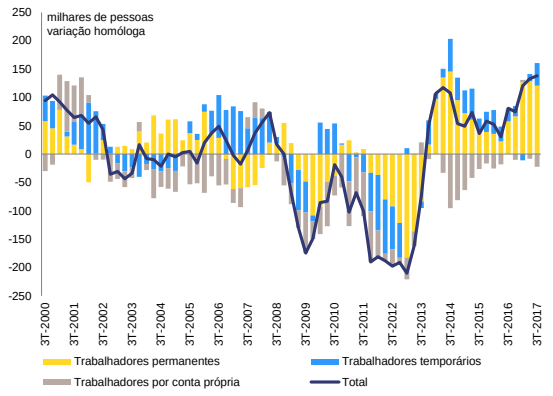
(1) Taxa de atividade e taxa de emprego (% da população), total, 20-64 anos, ajustamento sazonal; (2) Taxa de desemprego (% da população ativa), total, 15-74 anos, ajustamento sazonal
Fonte: Eurostat, IFT

Apesar da significativa melhoria do mercado de trabalho, o crescimento dos salários continua moderado. Os salários nominais estão a crescer, em termos gerais, em paralelo com a inflação dos preços no consumidor, apesar do forte aumento do emprego. Dado se verificar uma certa margem de folga([3]) no mercado de trabalho (gráfico 1.5) e a maioria das ofertas de emprego se situar em setores com salários abaixo da média, apenas deve ocorrer um ligeiro aumento salarial durante o período de previsão. Este último fator também contribuiu para o fraco desempenho da produtividade do trabalho (ver secção 4.4.1) em 2016-2017, devido principalmente à elevada criação de emprego em setores com elevada intensidade de mão de obra, como os serviços relacionados com o turismo e a construção de habitações. Prevê-se que o crescimento dos salários nominais permaneça moderado em 2017 e 2018, e que os salários reais evoluam globalmente em paralelo com a produtividade. É possível, no entanto, que o atual ciclo económico positivo crie algumas pressões salariais a médio prazo, em especial nos setores com maior procura de mão de obra qualificada.

Nos últimos anos, os novos postos de trabalho foram principalmente criados com base em contratos permanentes, mas o trabalho temporário mantém-se elevado. O crescimento do emprego consistiu quase exclusivamente em postos de trabalho permanentes nos primeiros três trimestres de 2017 (gráfico 1.4). Contudo, a criação de postos de trabalho permanentes não reduziu a proporção de trabalhadores temporários, que estabilizou em 21,9 % (terceiro trimestre de 2017, grupo etário 20-64 anos), continuando a ser uma das mais elevadas da UE (ver secção 4.3.1). Além disso, os indicadores mais gerais da oferta de mão de obra ainda não recuperaram totalmente relativamente aos níveis do período de crise, o que revela a persistência de algumas deficiências estruturais no mercado de trabalho (gráfico 1.5) (ver secção 4).

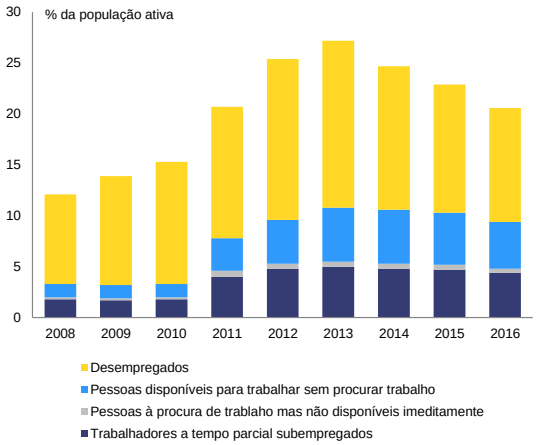
([3]) O desaproveitamento existente no mercado de trabalho é uma medida de subutilização da mão de obra. Inclui as pessoas disponíveis para trabalhar mas que não procuram trabalho; as pessoas que procuram trabalho, mas que não estão imediatamente disponíveis; e todos os empregados a tempo parcial involuntários (ver igualmente relatório da Comissão Europeia de 2017).

Gráfico 1.4: **Emprego discriminado por tipo**



(1) Emprego total, 20-64 anos, alteração em relação ao mesmo período do ano anterior com base em dados não corrigidos de sazonalidade
Fonte: Eurostat, IFT

Gráfico 1.5: **Subutilização da mão de obra**



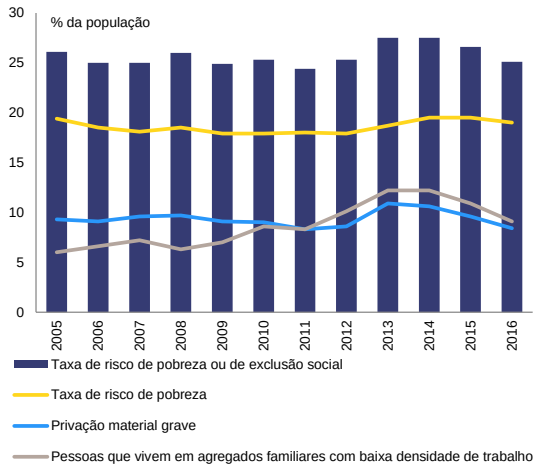
(1) Interrupção nas séries entre 2010 e 2011.
Fonte: Eurostat

Evolução no domínio social

Os indicadores de pobreza têm melhorado significativamente nos últimos anos, graças ao maior dinamismo da atividade económica e do emprego. A taxa de risco de pobreza ou de exclusão social diminuiu de 26,6 % em 2015 para 25,1 % em 2016, aproximando-se da média da UE de 23,5 %. Este facto está principalmente relacionado com a diminuição da proporção de pessoas em situação de privação material grave (de 9,6 % para 8,4 %) e da percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade reduzida de trabalho (de 10,9 % para 9,1 %). É prevista uma nova redução para 23,3 % em 2017 (ano de referência de 2016 para o rendimento) com base nas estatísticas nacionais (preliminares). A pobreza monetária também está a diminuir, embora as melhores condições do mercado de trabalho ainda não tenham resultado numa redução do risco de pobreza no trabalho, o que poderá estar associado ao aumento dos rendimentos totais (ver secção 4.3.2). Por outro lado, a eficácia das prestações sociais (excluindo as pensões) em tirar as pessoas de uma situação de pobreza monetária continua a ser baixa (ver secção 4.3.2).

A desigualdade de rendimentos está a atenuar-se, mas continua a ser elevada quando comparada com a média da UE. Em 2016, o rendimento dos 20 % mais ricos da população foi 5,9 vezes superior ao dos 20 % mais pobres, contra uma média da UE de 5,1. Este rácio tem diminuído ligeiramente desde 2015, invertendo assim, em parte, uma tendência ascendente verificada entre 2011 e 2014, graças a um aumento da percentagem do rendimento dos 20 % mais pobres. Esta evolução verificou-se num contexto de melhoria das condições do mercado de trabalho e do impacto positivo dos aumentos do salário mínimo sobre os rendimentos mais baixos. É prevista uma nova redução para 5,7 em 2017 com base nas estatísticas nacionais (preliminares). O aumento do rendimento disponível entre 2014 e 2016 verificou-se em todos os escalões de rendimento, mas foi mais significativo para os grupos com menores rendimentos. O rácio S80/S20 permanece acima do seu nível mais baixo de 5,6 registado em 2010. De igual modo, as desigualdades a nível da saúde e da educação continuam a ser motivo de preocupação (ver secções 4.3.2 e 4.3.3). O rendimento disponível das famílias está ainda abaixo dos níveis anteriores à crise. Embora o PIB tenha melhorado ligeiramente entre 2010 e 2017, o rendimento das famílias diminuiu efetivamente no mesmo período. Este facto revela dificuldades em assegurar um crescimento inclusivo no período em questão, devido ao reduzido efeito de repercussão para melhorar os rendimentos dos agregados familiares.

Gráfico 1.6: **Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social e componentes**

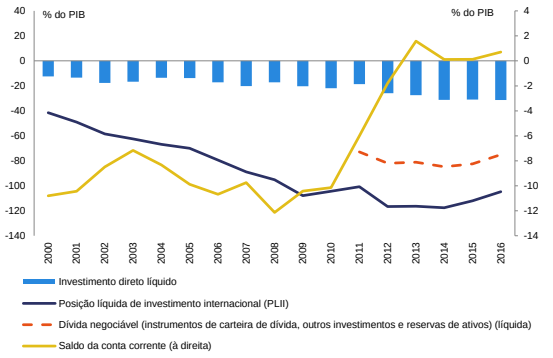


Fonte: Eurostat, EU-SILC.

Posição e competitividade externas

Os passivos externos líquidos continuam a ser dos mais elevados da UE. A posição líquida de investimento internacional (PLII) diminuiu em 2015-2016, mas essa tendência inverteu-se ligeiramente no final de setembro de 2017. No entanto, esta inversão foi devida a efeitos de valorização decorrentes do preço mais elevado das obrigações do Tesouro detidas pelos não residentes, ao passo que o impacto líquido dos fluxos nas balanças corrente e de capital continuava a ser positivo. A PLII, correspondente a -104,7 % do PIB, continua significativamente acima do limiar prudencial estimado para Portugal (-48 %([4])) e o saldo da balança corrente, de cerca de 0,1 %, é inferior ao nível de referência estimado necessário para atingir o nível prudencial da PLII num prazo de dez anos (2 %)([5]). A estrutura da PLII melhorou entretanto, devido ao maior afluxo líquido de investimento direto estrangeiro (IDE). No entanto, o IDE líquido desempenha ainda um papel reduzido na PLII, enquanto a dívida externa negociável líquida representava 66 % do PIB em 2016 (gráfico 1.7), o que indica a existência de um risco potencial persistente para a sustentabilidade externa.

Gráfico 1.7: **Balança corrente (BC) e posição líquida de investimento internacional (PLII)**



Fonte: Eurostat

Os fluxos externos deverão continuar a reduzir o volume de passivos externos, embora a um ritmo lento. A balança corrente registou um pequeno excedente em 2016 e prevê-se que se mantenha apenas ligeiramente positiva a médio prazo. As exportações estão a ganhar uma maior importância na economia, mas o seu impacto na balança corrente deverá ser compensado por um crescimento semelhante das importações, uma vez que a procura de investimentos está a recuperar a partir de níveis historicamente baixos (ver secção 3).

A evolução dos custos unitários do trabalho é em grande medida paralela com a dos principais parceiros comerciais. Apesar dos anteriores aumentos do salário mínimo e de uma forte procura de mão de obra, a evolução salarial continua a ser contida e, em grande medida, contrabalança o impacto negativo dos fracos resultados a nível da produtividade sobre a competitividade. De modo geral, os mais recentes desenvolvimentos económicos não indicam a existência de pressões imediatas provenientes dos custos sobre a competitividade. No entanto, o

([4]) O limiar prudencial específico de Portugal para a PLII e a dívida externa negociável líquida resultam de uma abordagem univariada de alerta que indica em que nível de PLII pode ocorrer uma crise externa. O limiar aumenta à medida que aumenta o rendimento por habitante. Ver também «Refining the methodology for NIIP benchmarks» (aperfeiçoamento da metodologia dos índices de referência da PLII) do Grupo de Trabalho sobre a Metodologia de Lisboa da Comissão Europeia, de 21 de novembro de 2016.

([5]) O saldo da balança corrente necessário para atingir um determinado objetivo da PLII representa o saldo médio da balança corrente em % do PIB, com base nas projeções T+10 da Comissão para o PIB nominal, pressupondo efeitos nulos de valorização acumulada da PLII e a estabilidade do saldo da balança de capitais. Ver também «Refining the methodology for NIIP-based current account benchmarks» (aperfeiçoamento da metodologia dos índices de referência da balança corrente baseados na PLII) do Grupo de Trabalho sobre a Metodologia de Lisboa da Comissão Europeia, de 17 de junho de 2015.

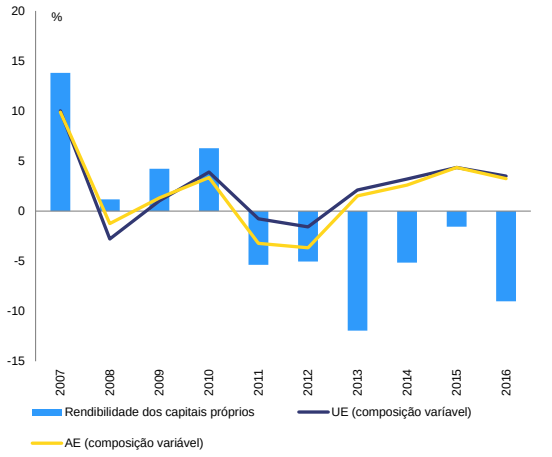
referido risco de uma eventual acumulação de pressões salariais a médio prazo pode também representar um risco de abrandamento da retoma económica impulsionada pelas exportações no médio e longo prazos, ainda que seja visível uma certa melhoria da qualidade das exportações.

Os indicadores da competitividade não baseada nos custos evoluíram positivamente ao longo dos últimos anos, conforme é visível no aumento da produtividade total dos fatores. A quota de Portugal nas exportações mundiais cresceu 3,5 % em 2016, prevendo-se um aumento mais forte em 2017. O crescimento das exportações também excedeu o das importações dos principais parceiros comerciais, em 2 % em 2016, e o forte desempenho deverá prosseguir em 2018, refletindo o referido impacto do turismo e da indústria automóvel.

Setor financeiro

O processo de ajustamento do setor bancário português está em curso. Portugal apresenta ainda o terceiro rácio de crédito malparado mais elevado da UE (após a Grécia e Chipre). A rendibilidade passou a ser novamente positiva no primeiro semestre de 2017, sendo o rácio de fundos próprios um dos mais baixos da UE. A rendibilidade dos capitais próprios melhorou no primeiro semestre de 2017, sendo atualmente apenas ligeiramente positiva, deixando assim os bancos portugueses ainda em posição vulnerável. O rácio de fundos próprios de nível 1 do setor bancário (a medida dos fundos próprios principais de nível 1 de um banco em relação ao respetivo total dos ativos ponderados pelo risco) era de 13,8 % no segundo trimestre de 2017, ainda abaixo da média da UE, mas tendo já melhorado ligeiramente na sequência das recapitalizações dos maiores bancos (ver secções 3 e 4.2).

Gráfico 1.8: **Rendibilidade dos capitais próprios (%), bancos nacionais**



(1) Para 2014, os dados excluem o Banco Espírito Santo.
Fonte: Comissão Europeia

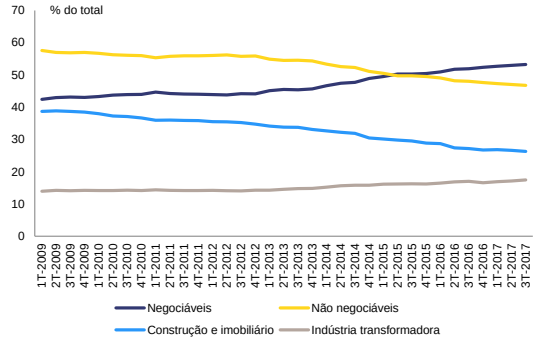
Endividamento privado

A dívida privada segue uma tendência continuamente descendente desde 2012, embora esteja ainda acima dos níveis prudentes. Em termos consolidados, a proporção da dívida privada em relação ao PIB diminuiu para 171,4 % no final de 2016, um nível bastante superior aos limiares prudenciais e aos limiares baseados nos fundamentos económicos estimados, que se situam respetivamente em torno de 78 % e 105 % ([6]). Os empréstimos aos setores transacionáveis representaram cerca de 53 % do total de empréstimos no final de junho de 2017, tendo aumentado 11 pontos percentuais desde o início de 2009, o que reflete as fortes pressões no sentido da redução do endividamento nos setores não transacionáveis, em especial o da construção. A percentagem da indústria transformadora é ainda bastante baixa, com 17 % do valor total dos empréstimos, embora o crescimento do crédito ao setor da indústria transformadora tenha aumentado em 2017. Por outro lado, este baixo nível pode também refletir o facto de as empresas do setor da

([6]) Os limiares baseados nos fundamentos económicos são derivados das regressões que integram os principais fatores determinantes do crescimento do crédito e têm em conta um determinado volume inicial de dívida. Os limiares prudenciais representam o limiar de dívida para além do qual a probabilidade de uma crise bancária é elevada, minimizando a probabilidade de sofrer uma crise e de falsos alertas. Ver também «Benchmarks for the assessment of private debt» (Limiares para a avaliação da dívida privada) da Comissão Europeia (2017), relatório para o Comité de Política Económica.

indústria transformadora dependerem menos do financiamento bancário, uma vez que têm acesso a fontes alternativas de financiamento, como o financiamento através de obrigações, ações ou sociedades-mãe estrangeiras. O rácio de empréstimos vencidos no setor transacionável mantém-se em cerca de 10 %, ou seja, 10 pontos percentuais abaixo do nível registado no setor não transacionável no segundo trimestre de 2017. O aumento da proporção de empréstimos concedidos aos setores transacionáveis e a reduzida taxa de crédito malparado nesses setores contribuíram para a reafetação de recursos, o que é essencial para o êxito do reequilíbrio da economia portuguesa (ver secção 3).

Gráfico 1.9: **Repartição setorial dos empréstimos nacionais a empresas não financeiras**



Fonte: Banco de Portugal

Finanças públicas

As finanças públicas têm vindo a beneficiar da forte retoma e da diminuição substancial das despesas com juros. O défice nominal deverá ter passado de 2,0 % do PIB em 2016 para 1,4 % em 2017, segundo as previsões do outono de 2017 da Comissão, devido principalmente à aceleração da recuperação económica, à diminuição das despesas com juros e a um investimento público inferior ao orçamentado([7]). Dado a melhoria do défice nominal ser principalmente de natureza cíclica e apoiada pela diminuição das despesas com juros, sem ser acompanhada por medidas discricionárias de consolidação orçamental, o saldo estrutural deverá ter melhorado apenas ligeiramente em 2017.

Em 2018 e 2019, o défice nominal e estrutural deverão manter-se globalmente estáveis, na ausência de uma maior consolidação estrutural. Prevê-se que o défice nominal permaneça estável em 1,4 % do PIB em 2018, uma vez que as receitas mais elevadas decorrentes da retoma e as despesas menores com juros são utilizadas para compensar os aumentos das despesas primárias e as reduções das receitas com o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares. Uma vez que o impacto das medidas discricionárias e das poupanças nas despesas com juros deverá ser globalmente neutro, o saldo estrutural também deverá permanecer globalmente estável em 2018. Com base no pressuposto de políticas inalteradas subjacente às previsões, o défice nominal deverá diminuir ligeiramente para 1,2 % em 2019, ao passo que o saldo estrutural deverá permanecer praticamente inalterado. O saldo primário estrutural deverá agravar-se em cerca de ½ % do PIB ao longo do período abrangido pelas previsões. Os riscos para as perspetivas orçamentais tendem para a revisão em baixa, devido à incerteza que prevalece quanto às perspetivas macroeconómicas e ao potencial impacto, em termos de aumento do défice, resultante das medidas de apoio ao setor bancário tomadas em 2017.

Prevê-se que o rácio dívida/PIB tenha começado a diminuir em 2017, a partir de níveis muito elevados. Prevê-se que o rácio dívida pública bruta/PIB de Portugal diminua para 126,4 % em 2017, para 124,1 % em 2018 e 121,1 % em 2019, devido aos excedentes orçamentais primários, a um crescimento mais elevado do PIB nominal, a pagamentos de juros mais baixos e à descida programada da reserva de tesouraria (ver secção 3).

([7]) Devido a uma execução orçamental melhor do que a prevista no final do ano, o défice de 2017 poderá ser inferior aos 1,4 % do PIB estimados no outono, com exclusão de qualquer potencial impacto em termos de aumento do défice decorrente das medidas tomadas em 2017 de apoio ao setor bancário.

Quadro 1.1: **Principais indicadores económicos, financeiros e sociais - Portugal**

						previsões		
	2004-07	2008-12	2013-14	2015	2016	2017	2018	2019
PIB real (variação homóloga)	1,7	-1,4	-0,1	1,8	1,5	2,7	2,2	1,9
Crescimento potencial (variação homóloga)	0,9	-0,3	-0,7	0,3	0,7	1,3	1,4	1,5
Consumo privado (variação homóloga)	2,0	-1,6	0,5	2,3	2,1	.	.	.
Consumo público (variação homóloga)	1,5	-1,1	-1,2	1,3	0,6	.	.	.
Formação bruta de capital fixo (variação homóloga)	0,6	-7,7	-1,4	5,8	1,6	.	.	.
Exportações de bens e serviços (variação homóloga)	6,1	1,6	5,7	6,1	4,1	.	.	.
Importações de bens e serviços (variação homóloga)	5,7	-2,6	6,2	8,5	4,1	.	.	.
Contribuição para o crescimento do PIB:								
Procura interna (variação homóloga)	1,8	-2,8	-0,1	2,6	1,7	.	.	.
Inventários (variação homóloga)	0,2	-0,2	0,2	0,1	-0,1	.	.	.
Exportações líquidas (variação homóloga)	-0,3	1,5	-0,2	-0,9	0,0	.	.	.
Contribuição para o crescimento do PIB potencial:								
Trabalho total (horas) (variação homóloga)	-0,3	-1,0	-0,7	0,2	0,5	0,8	0,7	0,6
Acumulação de capital (variação homóloga)	0,8	0,3	-0,3	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,2
Produtividade total dos fatores (variação homóloga)	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
Hiato do produto	-0,3	-1,2	-3,7	-1,7	-0,9	0,4	1,1	1,4
Taxa de desemprego	8,7	12,0	15,3	12,6	11,2	9,2	8,3	7,6
Deflator do PIB (variação homóloga)	3,0	0,6	1,5	2,0	1,4	1,3	1,4	1,4
Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC, variação homóloga)	2,5	1,9	0,1	0,5	0,6	1,6	1,6	1,5
Remuneração nominal por trabalhador (variação homóloga)	3,2	0,4	0,9	0,4	2,1	1,6	1,7	1,8
Produtividade do trabalho (real, por trabalhador, variação homóloga)	1,8	0,6	0,6	0,4	-0,1	.	.	.
Custos unitários do trabalho (CUT, conjunto da economia, variação homóloga)	1,3	-0,2	0,3	0,0	2,2	1,9	0,8	0,9
Custos unitários reais do trabalho (variação homóloga)	-1,6	-0,8	-1,2	-2,0	0,7	0,6	-0,6	-0,5
Taxa de câmbio efetiva real (CUT, variação homóloga)	-0,1	-2,1	0,4	-3,4	2,2	2,1	0,8	-0,7
Taxa de câmbio efetiva real (IHPC, variação homóloga)	0,4	-0,8	-0,1	-2,6	1,5	0,4	1,3	.
Taxa de poupança das famílias (poupança líquida em percentagem do rendimento disponível líquido)	1,0	0,3	-1,8	-3,2	-2,3	.	.	.
Fluxo de crédito ao setor privado, consolidado (% do PIB)	13,9	4,3	-3,3	-1,8	-2,2	.	.	.
Dívida do setor privado, consolidada (% do PIB)	174,7	203,3	196,6	179,7	171,4	.	.	.
da qual, dívida das famílias, consolidada (% do PIB)	81,6	90,5	83,9	76,7	72,5	.	.	.
da qual, dívida das empresas não financeiras, consolidada (% do PIB)	93,1	112,7	112,7	103,0	98,9	.	.	.
Crédito malparado bruto (% do total dos instrumentos de dívida e dos empréstimos e adiantamentos) (2)	1,2	4,1	10,7	14,4	14,4	.	.	.
Empresas, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)	-5,3	-2,1	4,7	2,8	1,0	0,5	0,6	0,3
Empresas, excedente operacional bruto (% do PIB)	19,8	20,9	21,5	21,9	21,1	21,4	22,0	22,6
Famílias, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)	1,7	3,0	2,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
Índice deflacionado de preços da habitação (variação homóloga)	-1,6	-2,9	0,6	2,1	6,1	.	.	.
Investimento residencial (% do PIB)	5,7	3,7	2,5	2,4	2,5	.	.	.
Saldo da balança corrente (% do PIB), balança de pagamentos	-9,7	-8,1	0,8	0,1	0,7	0,4	0,3	0,4
Balança comercial (% do PIB), balança de pagamentos	-8,1	-5,4	1,5	1,8	2,2	.	.	.
Termos de troca de bens e serviços (variação homóloga)	-0,1	-0,1	1,4	3,2	1,0	-0,4	0,0	0,0
Saldo da balança de capital (% do PIB)	1,4	1,5	1,5	1,2	1,0	.	.	.
Posição líquida de investimento internacional (% do PIB)	-76,2	-104,9	-116,9	-112,0	-104,7	.	.	.
Dívida externa negociável líquida (% do PIB) (1)	.	-69,5	-76,8	-73,0	-65,8	.	.	.
Dívida externa negociável bruta (% do PIB) (1)	.	212,9	214,8	205,3	196,4	.	.	.
Desempenho das exportações face a países avançados (variação percentual num período de 5 anos)	5,5	-1,5	0,2	4,0	2,8	.	.	.
Quota de mercado das exportações de bens e serviços (variação homóloga)	-2,0	-3,5	4,0	-1,0	3,5	.	.	.
Fluxos líquidos de IDE (% do PIB)	0,2	-2,5	-1,6	-0,7	-1,8	.	.	.
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-4,9	-7,6	-6,0	-4,4	-2,0	-1,4	-1,4	-1,2
Saldo orçamental estrutural (% do PIB)	.	-6,2	-2,3	-2,3	-2,0	-1,8	-1,8	-1,9
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)	66,7	97,8	129,8	128,8	130,1	126,4	124,1	121,1
Rácio impostos/PIB (%)	34,3	34,4	37,1	37,0	36,9	37,1	36,7	36,7
Taxa de imposto de pessoa solteira com remuneração média (%)	22,3	23,1	27,3	28,3	27,6	.	.	.
Taxa de imposto de pessoa solteira com remuneração equivalente a 50 % da média (%)	13,9	13,4	11,0	11,0	11,0	.	.	.

(1) Posição líquida de investimento internacional, excluindo o investimento direto e carteiras de ações.
(2) Grupos bancários e bancos nacionais, filiais sob controlo estrangeiro da UE e de países terceiros e sucursais sob controlo estrangeiro da UE e de países terceiros.
Fonte: Dados do Eurostat e do BCE em 30 de janeiro de 2018, se disponíveis; previsões da Comissão Europeia (previsões do inverno de 2018 relativas ao PIB real e ao IHPC; previsões do outono de 2017 para outros dados).

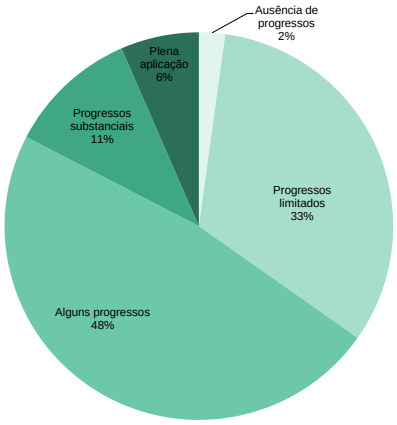
2. PROGRESSOS REALIZADOS NA APLICAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍS

Os progressos na aplicação das recomendações dirigidas a Portugal em 2017([8]) devem ser apreciados numa perspetiva de mais longo prazo desde a introdução do Semestre Europeu em 2011. A avaliação plurianual da aplicação das recomendações dirigidas a Portugal desde que foram adotadas pela primeira vez em 2014([9]) permite concluir que 65 % de todas essas recomendações registaram, pelo menos, «alguns progressos» e 35 % das mesmas registaram progressos «limitados» ou «ausência de progressos» (ver gráfico 2.1). Observaram-se mais progressos quanto às recomendações dirigidas a Portugal relativamente aos desafios colocados à economia portuguesa que eram também maiores. Estas dizem respeito à reforma dos contratos de trabalho, a alguns aspetos da assistência social, bem como à redução do endividamento do setor privado. Todavia, tendo em conta a dimensão dos problemas remanescentes nestes domínios, ainda é necessário envidar esforços adicionais.

Portugal tem vindo a corrigir gradualmente o seu défice nominal e conseguiu alguns progressos na realização de uma análise das despesas. Na sequência da crise financeira, Portugal atravessou um período de agravamento do rácio dívida/PIB e de deterioração do saldo orçamental, que conduziu a uma situação de défice excessivo. Graças ao esforço de consolidação que teve lugar durante o programa de ajustamento e nos anos seguintes, em 2016 o défice desceu abaixo do limiar de 3 % pela primeira vez em mais de uma década. Em 2017, Portugal deverá ter atingido um défice orçamental de 1,4 % do PIB e o rácio dívida/PIB deverá começar a baixar após se ter estabilizado em cerca de 130 %. Nos dois últimos anos, Portugal deu início à análise das despesas, que tem vindo a ser alargada progressivamente a vários domínios de intervenção, e, nos últimos anos, tem desenvolvido esforços para melhorar a sustentabilidade do sistema de pensões e a situação financeira das empresas públicas. Foram igualmente registados alguns progressos na melhoria do cumprimento das obrigações fiscais. Uma área em que subsistem desafios em matéria de sustentabilidade é o setor da saúde e, em especial, os pagamentos em atraso, permanentemente elevados.

Ao longo dos últimos anos, Portugal melhorou os mecanismos de reestruturação da dívida e reduziu as distorções a favor do endividamento. O elevado endividamento do setor privado e a elevada percentagem de crédito malparado acumulado durante a crise aumentaram a necessidade de mecanismos de reestruturação da dívida. Estes foram criados para permitir às empresas viáveis iniciarem processos de reestruturação numa fase precoce. A fim de incentivar as empresas a recorrerem mais a financiamento por capitais próprios, Portugal reduziu também as distorções fiscais a favor do endividamento. Também foram tomadas medidas para melhorar a sustentabilidade das empresas públicas, mas o seu endividamento continua a ser elevado.

Gráfico 2.1: **Aplicação plurianual global até ao presente das recomendações dirigidas a Portugal no período 2014-2017**



(1) A avaliação global das recomendações dirigidas a Portugal relacionadas com a política orçamental exclui a conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. (2) A avaliação plurianual das recomendações dirigidas a Portugal incide na respetiva aplicação desde a adoção pela primeira vez dessas recomendações até ao relatório por país de 2018.
Fonte: Comissão Europeia

([8]) Para uma apreciação de outras reformas realizadas no passado, ver, em especial, a secção 4.

([9]) Entre 2011 e 2014, Portugal foi objeto de um programa de ajustamento económico e foi alvo de uma única recomendação, que consistiu na premência de cumprir os compromissos aí assumidos.

Realizaram-se progressos significativos a nível do reforço da atratividade da formação profissional e da cobertura da assistência social. Para resolver o problema do baixo nível de competências da população adulta em Portugal, as autoridades portuguesas melhoraram significativamente o sistema de ensino e formação profissional, em termos de qualidade e de cobertura. A fim de atenuar os efeitos sociais negativos da crise económica, Portugal alargou a cobertura da assistência social, incluindo o regime de rendimento mínimo, revertendo em parte medidas anteriores que iam no sentido oposto. Foram igualmente realizados alguns progressos na melhoria da eficiência dos serviços públicos de emprego, a fim de facilitar a reinserção dos desempregados na vida ativa. Foi efetuada uma avaliação das reformas do sistema de proteção do emprego e foram tomadas medidas para aumentar os incentivos à contratação permanente, embora o seu impacto ainda não seja suficiente para combater a segmentação do mercado de trabalho.

A Autoridade da Concorrência e a cooperação entre empresas e universidades foram reforçadas e a eficiência das indústrias de rede melhorou. A cooperação entre as universidades e o setor empresarial poderá ainda ser melhorada, mas foram tomadas medidas para reforçar estas ligações. Foram concedidos mais recursos às autoridades nacionais de regulação e à Autoridade da Concorrência. Foram aplicadas medidas para melhorar a sustentabilidade do sistema energético e reduzir custos. Foram também realizados progressos para melhorar a eficiência do setor dos transportes, nomeadamente os setores ferroviário e portuário.

Foram alcançados alguns progressos no aumento da transparência e na melhoria da eficiência do sistema judicial. Foram tomadas medidas para reduzir o número de processos em atraso, sendo finalizados mais processos do que os que dão entrada nos tribunais. A transparência foi reforçada, em especial no respeitante às concessões e parcerias público-privadas, apesar de continuarem a ser numerosas as adjudicações por ajuste direto.

Portugal registou alguns progressos ([10]) na aplicação das recomendações que lhe foram dirigidas em 2017. Na área das finanças públicas, registaram-se em geral progressos limitados, havendo todavia uma evolução mais positiva no alargamento da análise das despesas, de acordo com as recomendações para a área do euro e assegurando a sustentabilidade do sistema de pensões. Verificaram-se progressos limitados no sentido da promoção da contratação permanente, e alguns progressos na ativação dos desempregados de longa duração e no que respeita ao salário mínimo que, apesar dos recentes aumentos, não entravou a criação de emprego. Em termos gerais, verificaram-se alguns progressos no setor financeiro, designadamente para reduzir o crédito malparado e melhorar o acesso ao capital. Embora tenham sido introduzidas algumas simplificações nas relações entre as empresas e a administração pública (como as iniciativas relativas à administração eletrónica) e estejam em curso novos estudos destinados a avaliar as restrições regulamentares, verificaram-se progressos limitados na reforma da regulamentação aplicável aos setores dos serviços às empresas e da construção, dado nenhuma reforma da regulamentação ter sido aplicada aos vários serviços profissionais às empresas e ao setor da construção no seu conjunto.

Os FEEI são cruciais na resposta a desafios fundamentais para o crescimento inclusivo e a convergência em Portugal, nomeadamente através da melhoria do contexto empresarial, melhorando o acesso ao financiamento por parte das PME, promovendo sinergias entre o mundo académico e as empresas e estimulando o empreendedorismo e a inovação para promover a criação de emprego. Os FEEI também contribuem para o reforço da articulação entre a formação profissional e as necessidades do mercado de trabalho; ajudam a reduzir o abandono escolar precoce, a melhorar a coordenação entre os

([10]) As informações sobre os progressos alcançados e as medidas adotadas em resposta às recomendações constantes de cada subparte das recomendações dirigidas a Portugal são apresentadas no quadro recapitulativo do anexo. A presente apreciação global não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Quadro 2.1: **Quadro sintético da avaliação das recomendações dirigidas a Portugal de 2017**

Portugal	**Avaliação global dos progressos registados relativamente às recomendações dirigidas a Portugal 2017: Alguns progressos [1]**
	Progressos limitados relativamente à parte orçamental – estrutural da Recomendação n.º 1
Recomendação n.º 1: *Usar receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio dívida das administrações públicas/PIB. Intensificar os esforços para alargar a análise das despesas a fim de abranger uma parte considerável das despesas das administrações públicas em vários domínios de intervenção. Reforçar o controlo das despesas, a relação custos-eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no setor da saúde, com destaque para a redução dos pagamentos em atraso no setor hospitalar e a garantia da sustentabilidade do sistema de pensões. Para aumentar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, definir metas de eficiência para setores específicos a incluir no orçamento de 2018, a fim de melhorar o rendimento líquido global*	**Alguns progressos** registados a nível do alargamento do âmbito da análise das despesas
	Progressos limitados em matéria de reforço do controlo das despesas, da relação custo-eficácia e de uma orçamentação adequada, em especial no setor da saúde com ênfase na redução dos pagamentos em atraso no setor hospitalar
	Alguns progressos registados para assegurar a sustentabilidade do sistema de pensões
	Progressos limitados no respeitante ao reforço da sustentabilidade financeira das empresas públicas, à definição de metas de eficiência para setores específicos a incluir no orçamento de 2018, visando melhorar o rendimento líquido global das empresas públicas e diminuir os encargos que pesam sobre o orçamento de Estado.
	Alguns progressos relativamente à Recomendação n.º 2
Recomendação n. 2: *Promover a contratação de trabalhadores com base em contratos permanentes, mediante nomeadamente a revisão do quadro jurídico. Garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração. Juntamente com os parceiros sociais, assegurar que a evolução do salário mínimo não prejudica o emprego dos trabalhadores pouco qualificados (relevante para efeitos do PDM).*	**Progressos limitados** à nível da promoção da contratação de trabalhadores com base em contratos permanentes, mediante nomeadamente a revisão do quadro jurídico.
	Alguns progressos para garantir a efetiva ativação dos desempregados de longa duração
	Alguns progressos no sentido de assegurar que a evolução do salário mínimo não prejudica o emprego dos trabalhadores pouco qualificados.
	Alguns progressos relativamente à Recomendação n.º 3
Recomendação n.º 3: *Intensificar os esforços no sentido do saneamento dos balanços das instituições de crédito, mediante a aplicação de uma estratégia global que dê resposta ao problema do crédito malparado, inclusive pelo reforço do mercado secundário para ativos com imparidade. Melhorar o acesso ao capital, em especial para as empresas em fase de arranque e as pequenas e*	**Alguns progressos** no sentido do saneamento dos balanços das instituições de crédito, mediante a aplicação de uma estratégia global que dê resposta ao problema do crédito malparado, inclusive pelo reforço do mercado secundário para ativos de má qualidade.
	Alguns progressos na melhoria do ao capital, em especial para as empresas em fase de arranque e as pequenas e médias empresas.
	Progressos limitados relativamente à Recomendação n.º 4
Recomendação n.º 4: *Pôr em prática um roteiro para continuar a reduzir os encargos administrativos e eliminar obstáculos regulamentares nos setores da construção e dos serviços às empresas até ao final de 2017. Aumentar a eficiência dos processos fiscais e de insolvência. (relevante para efeitos do PDM).*	**Progressos limitados** na aplicação de um roteiro para continuar a reduzir os encargos administrativos
	Progressos limitados na eliminação dos obstáculos regulamentares nos setores da construção e dos serviços às empresas até ao final de 2017.
	Alguns progressos no aumento da eficiência dos processos fiscais e de insolvência.
[1] Esta apreciação global da Recomendação n.º 1 não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.	

Fonte: Serviços da Comissão

serviços sociais e de emprego e a apoiar uma cobertura adequada de proteção social.

Os Estados-Membros podem solicitar à Comissão apoio técnico para elaborar, conceber e executar reformas estruturais potenciadoras do crescimento. O Serviço de Apoio à Reforma Estrutural (SARE) proporciona, em cooperação com os serviços competentes da Comissão, apoio técnico específico, que não requer cofinanciamento e é concedido a pedido de um Estado-Membro. O apoio prestado responde às prioridades identificadas no âmbito do processo de governação económica da UE (ou seja, a aplicação das recomendações dirigidas a Portugal), mas o âmbito do apoio do SARE é mais amplo, uma vez que pode também abranger as reformas ligadas a outras prioridades da Comissão ou as reformas realizadas por iniciativa dos Estados-Membros.

Portugal solicitou apoio técnico ao SARE para o ajudar na execução de reformas em várias áreas, por exemplo: a administração das receitas, a gestão das finanças públicas e o crescimento e o contexto

empresarial. Em especial, o Serviço de Apoio à Reforma Estrutural presta apoio com o objetivo de ajudar a desenvolver um enquadramento para a nova lei orçamental e aplicar um quadro contabilístico baseado nas Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público. Tem vindo igualmente a proporcionar apoio para melhorar o funcionamento da plataforma de coordenação interministerial e reduzir os encargos administrativos no quadro regulamentar nacional.

Caixa 2.1: **Resultados palpáveis obtidos através do apoio da UE às reformas estruturais realizadas em Portugal**

Portugal é um importante beneficiário do apoio dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), podendo vir a receber **até 25,8 mil milhões de EUR até 2020**, o que representa cerca de 2 % do PIB por ano no período 2014-2018 e 77 % do investimento público ([1]). Até 31 de dezembro de 2017, foi afetado um montante estimado em 16,8 mil milhões de EUR (65 % do total) a projetos no terreno, o que permitiu a mais de 8 500 empresas receber apoio, tendo mais de mil introduzido novos produtos e 450 empresas cooperado com instituições de investigação. Os investimentos da UE contribuem para aumentar a capacidade das infraestruturas de acolhimento de crianças para mais de 32 000 crianças, e para melhorar os serviços de saúde prestados a mais de 2,7 milhões de pessoas; 76 000 estudantes do ensino superior beneficiaram de bolsas e 17 000 adultos participam atualmente em cursos de ensino e formação profissional; 40 000 jovens e 11 000 adultos foram integrados no mercado de trabalho; e mais de 3 000 pessoas com deficiência também recebem apoio com vista à sua inserção no mercado de trabalho. Mais de 43 000 jovens foram apoiados; mais de 29 000 jovens «que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação» beneficiaram de estágios e 14 000 beneficiaram de apoio em situação de emprego, ensino ou formação. Está previsto que uma parte do financiamento da UE correspondente a 2,6 mil milhões de EUR seja paga através de instrumentos financeiros, um valor cinco vezes mais elevado do que no período 2007-2013.

Os FEEI contribuem para enfrentar os desafios existentes em termos de políticas estruturais e aplicar as recomendações dirigidas a Portugal. As ações financiadas abrangem a promoção da I&D e de sinergias entre o meio académico e as empresas; a melhoria do acesso ao financiamento por parte das pequenas e médias empresas, o incentivo ao espírito empresarial e à inovação a fim de fomentar a criação de emprego e reequilibrar a economia, no sentido de dar uma maior importância ao setor dos bens transacionáveis; a melhoria da eficácia do sistema judicial; o reforço da eficiência e da segurança do setor ferroviário; o apoio à participação das mulheres no mercado de trabalho; o reforço das ligações entre a formação profissional e o mercado de trabalho e o desenvolvimento da educação de adultos. Os FEEI estão a contribuir para o alinhamento dos salários pela produtividade, a redução do abandono escolar precoce, a melhoria da coordenação entre os serviços sociais e de emprego e uma cobertura adequada de proteção social.

Várias reformas foram já realizadas como condição prévia para beneficiar do apoio dos FEIE ([2]). Foram desenvolvidas Estratégias de especialização inteligente para a investigação e inovação, para concentrar os esforços na especialização de produtos com forte potencial de mercado e concentrar os investimentos nos respetivos pontos fortes de cada região. Isto contribuiu igualmente para melhorar a cooperação entre as empresas e as instituições de investigação públicas. Os planos nacionais e regionais de transportes permitiram centrar os investimentos em projetos estratégicos e amadurecidos, executados não só com o apoio dos FEEI, mas também do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) e do financiamento nacional. A reforma da contratação pública, incluindo a contratação pública eletrónica, está a aumentar a eficiência das despesas públicas e a reforçar a capacidade administrativa.

Portugal está a progredir na absorção do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE). Desde dezembro de 2017, o volume total de financiamento das operações aprovadas ao abrigo do FEIE ascendeu a 1,9 mil milhões de EUR, que se espera venham a mobilizar um montante total de investimentos públicos e privados de 5,5 mil milhões de EUR. Mais especificamente, 18 projetos com a participação de Portugal foram aprovados até à data no âmbito da Secção Infraestruturas e Inovação (incluindo 6 projetos plurinacionais), num montante de 1,1 mil milhões de EUR em financiamentos concedidos pelo BEI ao abrigo do FEIE, o que deverá mobilizar cerca de 3,2 mil milhões de EUR de investimentos. No âmbito da Secção PME, foram aprovados até à data 10 acordos com intermediários financeiros. O financiamento do Fundo Europeu de Investimento graças ao FEIE ascendeu a 801 milhões de EUR, o que deverá mobilizar cerca de 2,3 mil milhões de EUR de investimento total. Mais de 2 000 empresas pequenas ou em fase de arranque beneficiarão deste apoio. As PME ocupam o primeiro lugar em termos de operações e volume aprovados, seguidas do setor do ambiente.

Os financiamentos concedidos ao abrigo do programa Horizonte 2020, do Mecanismo Interligar a Europa e de outros fundos da UE geridos diretamente são adicionais relativamente aos FEEI. Em finais de 2017, Portugal já tinha assinado acordos para projetos no valor de 678 milhões de EUR no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa.

([1]) Investimento público: formação bruta de capital fixo + subsídios ao investimento + despesas nacionais com a agricultura e pescas
([2]) Antes de os programas serem adotados, os Estados-Membros devem cumprir um certo número de condicionalidades ex ante, que visam melhorar as condições para a maioria das áreas de investimento público.

3. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA APRECIAÇÃO APROFUNDADA EFETUADA NO ÂMBITO DO PROCEDIMENTO RELATIVO AOS DESEQUILÍBRIOS MACROECONÓMICOS

Introdução

A apreciação aprofundada da economia portuguesa é apresentada no presente relatório. Na primavera de 2017, Portugal foi identificado como tendo desequilíbrios macroeconómicos excessivos, em especial no que diz respeito às variáveis de *stock* e ao ritmo do seu ajustamento, nomeadamente as dívidas externa e dos setores público e privado, os fatores de vulnerabilidade do setor bancário e a fraca produtividade do trabalho, juntamente com a segmentação do mercado de trabalho e uma proporção elevada, embora decrescente, de desemprego de longa duração. No Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2018 (Comissão Europeia, 2017) concluiu-se que devia ser realizada uma nova apreciação aprofundada para Portugal, para avaliar a evolução dos desequilíbrios identificados. As análises relevantes para a apreciação aprofundada podem ser consultadas em: Finanças públicas e fiscalidade (secção 4.1); Setor financeiro: setor bancário, acesso ao financiamento, endividamento do setor privado, posição líquida de investimento internacional vincadamente negativa (secção 4.2); Mercado de trabalho: elevado desemprego dos jovens e de longa duração (secção 4.3); Investimento: competitividade externa, investimento público e privado, contexto empresarial (secção 4.4); Políticas setoriais como a I&D e a energia (secções 4.5.1 e 4.5.2) ([11]).

3.1. DESEQUILÍBRIOS E RESPETIVA GRAVIDADE

A posição líquida de investimento internacional de Portugal continua a ser uma importante fonte de vulnerabilidade, dado o seu nível de -104,7 % no final de 2016 ser um dos mais negativos da UE e ultrapassar os limiares prudenciais e os limiares baseados nos fundamentos económicos estimados, que ascendem respetivamente a -48 % e -34 %, ([12]). A estrutura dos passivos externos continua a ser dominada por instrumentos de dívida negociáveis, que são um tipo de financiamento externo com um grau de risco mais elevado, não obstante o maior peso dos fluxos de investimento de IDE nos últimos anos. O rácio da dívida externa líquida em relação ao PIB também está a diminuir, mas continua a ser elevado.

A obtenção de excedentes sustentados da balança corrente é necessária para passar a PLII para níveis mais prudentes. Graças ao processo de desendividamento do setor privado, a balança corrente passou para um pequeno excedente em 2016-2017, próximo da «norma»([13]) relativa à balança corrente decorrente dos indicadores económicos fundamentais. Para conservar estes excedentes a longo prazo, é crucial corrigir a PLII altamente negativa, juntamente com o saldo positivo estimado da balança de capital. No entanto, mesmo que o excedente seja mantido aos níveis atuais, a PLII só atingiria o limiar prudencial por volta de 2030.

A dívida do setor privado encontra-se em trajetória continuamente descendente, mas mantém-se acima dos limiares prudenciais e dos limiares baseados nos fundamentos económicos. Os rácios das dívidas das empresas e das famílias são superiores aos limiares prudenciais estimados para Portugal. Para os agregados familiares, o

([11]) Um asterisco indica que a análise na secção contribui para a apreciação aprofundada efetuada no âmbito do PDM.

([12]) O nível específico da PLII de Portugal explicado pelos indicadores económicos fundamentais representa a PLII que decorreria se Portugal tivesse registado a sua «norma» relativa à balança corrente desde 1995. É derivado das «normas» acumuladas relativas à balança corrente, que, por sua vez, correspondem ao impacto dos indicadores económicos fundamentais sobre a balança corrente. Ver «Refining the methodology for NIIP benchmarks» (aperfeiçoamento da metodologia dos índices de referência da PLII) do Grupo de Trabalho sobre a Metodologia de Lisboa da Comissão Europeia, de 21 de novembro de 2016.

([13]) A «norma» de referência relativa à balança corrente é obtida a partir de regressões que integram os principais indicadores económicos fundamentais determinantes do saldo poupança/investimento (por exemplo, a demografia, os recursos), bem como fatores políticos e circunstâncias financeiras mundiais. Ver também «Empirical current account benchmarks: modelling the impact of demographic variables» (Níveis de referência empíricos da balança corrente: modelização do impacto da evolução demográfica), do Grupo de Trabalho sobre a Metodologia de Lisboa da Comissão Europeia, de 24 de abril de 2017.

rácio da dívida de 73 % deve ser comparado com um nível prudencial próximo de 30 % do PIB. Para as empresas, o rácio da dívida de 99 % é aproximadamente o dobro do rácio prudencial estimado. Por outro lado, a acumulação de crédito malparado destaca-se como uma das principais debilidades do sistema financeiro, embora a dimensão do desequilíbrio esteja em declínio. Verifica-se a exposição ao risco principalmente em relação ao setor empresarial, que representa 65 % da totalidade do crédito malparado. A capacidade do setor financeiro para lidar com crédito malparado é, além disso, limitada devido às margens de lucro e reservas de capital serem reduzidas, embora em melhoria.

A dívida pública continua a ser elevada e o pagamento de juros subjacente continua a inibir o investimento público. O rácio dívida pública/PIB tem estado relativamente estável, em torno de 130 % do PIB, desde 2014. As melhores notações de risco têm contribuído igualmente para reduzir os custos do serviço da dívida. No entanto, os encargos totais com juros para o orçamento do Estado continuam a ser dos mais elevados da UE.

O recente forte aumento da criação de emprego melhorou substancialmente o mercado de trabalho português. A maioria dos indicadores melhorou consideravelmente, dado que o desemprego caiu para 9 % em 2017. O desemprego de longa duração e dos jovens também diminuiu significativamente, reduzindo bastante os desequilíbrios.

A produtividade em Portugal tem-se mantido abaixo da média da UE ao longo dos últimos anos. Embora a produtividade total dos fatores tenha sido um dos principais contribuintes para o crescimento potencial de Portugal, os fracos resultados obtidos a nível da produtividade do trabalho mantêm os níveis de rendimento abaixo da média da UE. A produtividade do trabalho continua a ser restringida por debilidades estruturais dos mercados de trabalho e dos produtos, nomeadamente uma elevada percentagem de trabalhadores pouco qualificados e a segmentação do mercado de trabalho. Tal verifica-se apesar do ajustamento em curso no sentido de privilegiar os setores orientados para as exportações.

Os riscos relacionados com um dinamismo renovado no setor da habitação parecem estar contidos atualmente. A recuperação dos preços do imobiliário em 2016 e 2017 é encarada como uma correção em relação a níveis anteriores baixos de valorização e da atividade de construção e não é atualmente considerada um indício de desequilíbrio. No entanto, justifica um acompanhamento mais de perto se o atual ritmo rápido de crescimento dos preços reais da habitação for sustentado a médio prazo.

3.2. EVOLUÇÃO, PERSPETIVAS E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS

A posição líquida de investimento internacional de Portugal melhorou, passando de -112,0 % do PIB no final de 2015 para -104,7 % no final de 2016, mas a tendência inverteu-se desde setembro de 2017, para -105,2 %. Esta inversão é devida a variações de valorização (estimadas em 3 % do PIB) do preço mais elevado das obrigações do Tesouro português detidas pelos não residentes. O ritmo de ajustamento deverá melhorar a posição externa a um passo relativamente lento, dado o excedente da balança corrente ser estimado em 0,1 % do PIB em 2017 e 0,2 % em 2018 e 2019, contra um excedente anual estimado de 2 % do PIB, necessário para repor a PLII no seu nível prudencial estimado de 48 % num prazo de 10 anos. A estrutura dos passivos externos melhorou nos últimos anos devido a um menor peso da dívida e a um maior peso do investimento direto estrangeiro (IDE). A componente de IDE da PLII aumentou para 33,0 % em setembro de 2017, em relação a 29,9 % no final de 2016 e 26,3 % no final de 2015. A proporção da dívida externa líquida em relação ao PIB diminuiu entretanto, de 100,8 % no final de 2015 para 94,5 % no final de 2016 e 92,3 % em setembro de 2017 (ver secção 1).

Foram tomadas medidas estratégicas destinadas a melhorar o contexto empresarial, podendo contribuir para a melhoria da competitividade. Estas medidas prendem-se principalmente com o domínio da simplificação administrativa, identificando meios para continuar a reduzir as restrições existentes nos serviços às empresas e nas profissões regulamentadas, e com os esforços empreendidos para reduzir os processos em atraso no sistema judicial. Foram também tomadas

medidas para atrair os investidores estrangeiros e melhorar a competitividade, visando questões relativas à internacionalização das PME, à qualificação da mão de obra e à inovação.

A dívida do setor privado diminuiu ao longo dos últimos anos, continuando as perspetivas a ser favoráveis. Em termos consolidados, o rácio dívida privada/PIB diminuiu de 210,3 % no final de 2012 para 171,4 % no final de 2016, diminuição essa ocorrida no setor empresarial e no setor das famílias. Os dados relativos a 2017 confirmam que o processo de desendividamento prossegue (ver secção 1), o que reflete o impacto positivo do denominador do crescimento económico sobre os rácios da dívida (desendividamento passivo) e uma ligeira diminuição do valor absoluto das dívidas das famílias e das empresas (desendividamento ativo). O ritmo de ajustamento afigura-se adequado, mas, no entanto, deprime o investimento e o crescimento potencial.

O elevado volume de crédito malparado continua a ser um dos principais pontos fracos do sistema financeiro e está a ser resolvido mediante uma estratégia assente em três eixos. O rácio agregado do crédito malparado diminuiu para 14,6 % em setembro de 2017, contra 17,6 % no ano anterior, de acordo com os dados do BCE que abrangem os bancos nacionais e estrangeiros. No entanto, continua a ser um dos mais altos na UE, estando significativamente acima da média da UE. O crédito malparado proveniente do setor empresarial é particularmente preocupante, uma vez que representa cerca de dois terços do total do crédito malparado. A estratégia de redução do ónus decorrente do crédito malparado proveniente do setor empresarial é descrita em pormenor na secção 4.2.1. A estratégia está a ser executada gradualmente, mas muitas das medidas só recentemente foram aprovadas ou estão em fase de aplicação. Os bancos com os maiores rácios de crédito malparado apresentaram planos para uma redução substancial dos empréstimos em incumprimento até 2021 (ver secções 1 e 4.2).

A dívida pública diminuiu de 130,1 % do PIB no final de 2016 para um nível estimado em 126,4 % no final de 2017. Projeta-se que o rácio desça, em média, cerca de 3 pontos percentuais em 2018 e 2019. A recente melhoria das variáveis macroeconómicas, em especial do crescimento do PIB potencial e nominal, contribuiu para que o ajustamento estrutural necessário para assegurar o cumprimento da regra transitória em matéria de dívida fosse menos exigente. A análise das despesas públicas em curso desde março de 2016 está a ser traduzida paulatinamente em ações executadas. A análise foi inicialmente centrada na educação, na saúde, nas empresas públicas, nos ativos imobiliários do Estado e na contratação pública centralizada, tendo-se o Governo comprometido a acrescentar igualmente os setores da justiça e assuntos internos. Apesar dos progressos registados a nível da análise das despesas, os pagamentos em atraso no setor hospitalar continuam a aumentar, aguardando-se ainda a aplicação de medidas destinadas a reduzir os custos (ver secção 1).

A produtividade do fator trabalho diminuiu ligeiramente no período 2016-2017, mas deverá melhorar a partir de 2018. Em 2016 e 2017, este fraco resultado foi principalmente de natureza cíclica devido à elevada criação de emprego em setores com elevada intensidade de mão de obra, como os serviços relacionados com o turismo e a construção civil. As previsões de recuperação a partir de 2018 baseiam-se em expectativas de um aumento menos forte e de base mais alargada do emprego. Outros fatores que causam os fracos resultados obtidos a nível da produtividade do trabalho estão associados aos baixos níveis de investimento e a alguns fatores de rigidez nos mercados de trabalho e dos produtos, como as barreiras remanescentes no setor dos serviços às empresas e na afetação de recursos, como o demonstra a forte segmentação do mercado de trabalho. O baixo nível de qualificações da população adulta desempenha também um papel importante.

O mercado de trabalho continua a melhorar a um ritmo forte. A taxa de desemprego passou de 11,2 % em 2016 para um nível estimado provisoriamente em 9,0 % em 2017, apoiado pelo forte crescimento do emprego. É previsível a continuação em 2018 e 2019 desta tendência positiva, embora a um ritmo menor. Verificou-se também uma melhoria da taxa de atividade e, embora a percentagem de desempregados de longa duração seja ainda responsável por quase metade do desemprego total, diminuiu substancialmente em termos absolutos. Ao passo que os indicadores do mercado de trabalho melhoram, não existem ainda indícios de sobreaquecimento dos salários,

uma vez que grande parte do crescimento do emprego ocorre principalmente nos setores de baixos salários e parecem ainda existir recursos subaproveitados no mercado.

As medidas de ativação e formação podem contribuir para melhorar algumas das deficiências persistentes do mercado de trabalho. Para além de várias medidas tomadas nos últimos anos para promover a ativação, os balcões únicos para o emprego, planeados para o primeiro trimestre de 2018, proporcionarão serviços integrados aos cidadãos e aos empregadores, com diferentes opções em função do seu perfil e garantindo a coordenação com outros serviços públicos. O objetivo consiste em melhorar a eficácia das medidas de ativação, incidindo nos desempregados de longa duração e nos jovens. Está a ser aplicado um programa para melhorar as qualificações dos adultos (Qualifica). Trata-se de uma melhoria em comparação com os anteriores programas, uma vez que inclui uma componente mais forte de formação. Possui também uma ampla cobertura, através de uma rede alargada de centros de qualificação, esperando-se abranger meio milhão de participantes até 2019, sobretudo adultos pouco qualificados.

3.3. AVALIAÇÃO GLOBAL

A situação a nível de riscos melhorou no ano transato. Em termos de fluxos, a maioria dos desequilíbrios está em reversão, para o que também contribuiu o contexto económico mais positivo. Tal é particularmente verdade para as condições de emprego, que melhoraram significativamente com taxas de desemprego que atingem atualmente níveis anteriores à crise. O ritmo de redução do endividamento do setor privado está também a avançar de modo constante, enquanto o rácio da dívida pública deverá diminuir gradualmente a partir de 2017.

Os desequilíbrios a nível das variáveis de *stock* permanecem elevados, sobretudo em termos de crédito malparado, dívida pública e dívida externa. Apesar das melhorias recentes, continuam a ser significativas as vulnerabilidades de Portugal, que são, na sua maioria, de natureza persistente e decorrentes de desequilíbrios a nível das variáveis de *stock*. Os rácios das dívidas pública e externa continuam a ser elevados. O nível elevado de crédito malparado, embora declinante, a fraca rendibilidade e os baixos rácios de capital revelam as vulnerabilidades do setor bancário. Os problemas de ajustamento do mercado de trabalho foram, em grande medida, resolvidos, como reflexo do forte crescimento do emprego e da diminuição do desemprego, estando os respetivos riscos essencialmente relacionados com a baixa produtividade do trabalho, que permanece uma das principais fragilidades da economia portuguesa.

Quadro 3.1: **Painel de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos - Portugal 2018**

	Gravidade do desafio	Evolução e perspetivas	Resposta estratégica
	Desequilíbrios (tendências insustentáveis, vulnerabilidades e riscos associados)		
Saldo externo	Portugal realizou progressos significativos no ajustamento dos seus desequilíbrios externos, incluindo na melhoria da competitividade e dos fluxos da balança corrente. No entanto, a posição líquida de investimento internacional continua a ser muito negativa (-104,7 % do PIB no final de 2016), sendo ainda a sua composição dominada pela dívida de mercado. É necessário assegurar a obtenção de excedentes externos sustentados e um longo período de forte crescimento económico para que os consideráveis desequilíbrios externos sejam corrigidos.	A balança corrente deverá previsivelmente manter-se apenas ligeiramente positiva a médio prazo e ainda aquém do nível de 1,5 % do PIB por ano que é necessário para reduzir para metade a PLII negativa ao longo de um período de 10 anos. As quotas de mercado melhoraram nos últimos anos, mas prevê-se que os custos unitários do trabalho aumentem a taxas semelhantes às dos parceiros comerciais, o que poderá enfraquecer progressivamente a balança comercial de Portugal a médio prazo, a menos que sejam realizadas melhorias estruturais.	Os desequilíbrios externos diminuiriam com uma produtividade e um crescimento potencial mais elevados. Nos últimos anos, foram realizados progressos para eliminar fatores de rigidez nos mercados de trabalho e dos produtos. Todavia, é essencial a tomada de medidas adicionais para impulsionar a produtividade, tornar o financiamento externo mais assente em IDE, e melhorar a competitividade, tanto a baseada nos custos como a não baseada nos custos, para se conseguir uma melhoria significativa do saldo externo. Os riscos de que o ciclo económico positivo aumente a pressão ascendente sobre os custos unitários do trabalho e abrande a retoma impulsionada pelas exportações exigem prudência por parte dos decisores políticos para que seja encontrado um equilíbrio adequado entre os objetivos de crescimento dos rendimentos e da competitividade.
Dívida do setor privado	A elevada dívida do setor privado continua a pesar negativamente sobre o investimento e o crescimento. No entanto, o ritmo de redução do endividamento é forte. A dívida consolidada do setor privado diminuiu de um ponto culminante de 210,3 % do PIB no final de 2012 para 171,4 % no final de 2016. Tanto as empresas como as famílias estão a contribuir para o processo de desendividamento. O nível relativamente elevado de crédito malparado compromete a estabilidade financeira e a capacidade de concessão de financiamento dos bancos.	Os elevados rácios de endividamento do setor privado deverão continuar a baixar em 2017, devido à evolução lenta do crédito e ao crescimento positivo do produto nominal. O rácio do crédito malparado continua a ser elevado, tendo atingido 14,6 % em setembro de 2017, mas diminuiu tendo em conta que havia atingido um nível de 17,6 % em setembro de 2016. O setor bancário português está a prosseguir o processo de desendividamento e está a reduzir ativamente os custos. Em termos de posição de capital, de rácios de crédito malparado e de rendibilidade, os bancos portugueses continuam a comparar-se desfavoravelmente com os seus pares da UE, mas as tendências recentes são positivas.	O principal desafio reside em manter um processo ordenado de desendividamento das empresas, sem sobrecarregar a recuperação económica e o investimento. O problema do elevado crédito malparado está a ser resolvido mediante uma estratégia assente em três eixos (ver secção 4.2.1). O processo de recuperação de empresas viáveis está a ser facilitado, mas os processos relativos a empresas insolventes continuam a ser longos. Na sequência das falências no setor bancário que têm afetado o setor financeiro português desde meados de 2014, o Governo português pretende reformar a supervisão financeira.

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

Dívida pública	A elevada dívida pública de Portugal deverá diminuir gradualmente a partir de 2017. Além de constituir uma fonte de vulnerabilidade a mudanças na conjuntura económica e a custos de financiamento crescentes, o nível elevado de dívida pública comporta também riscos para a sustentabilidade a médio prazo.	O rácio dívida/PIB aumentou durante a crise, devido a grandes défices, ao crescimento negativo e à inflação baixa, tendo-se estabilizado em cerca de 130 % entre 2013 e 2016. Num contexto de prossecução de uma recuperação reforçada e de obtenção de excedentes primários, a dívida deverá diminuir gradualmente a partir de 2017. Sem medidas de consolidação adicionais, estima-se que atinja 121 % do PIB no final de 2019.	A consolidação orçamental e as medidas estruturais dinamizadoras do crescimento constituem a base que garante a sustentabilidade da dívida a médio e longo prazo. Nos últimos anos, foram tomadas medidas no domínio das reformas fiscais, cumprimento das obrigações fiscais, pensões, saúde, empresas públicas e administração pública. Todavia, persistem lacunas em todas estas áreas.
Produtividade	A fraca dinâmica da produtividade afeta a competitividade e o crescimento potencial, limitando a capacidade de redução do diferencial de rendimento em relação à média da UE. Este facto está também ligado a baixos níveis de investimento.	O crescimento da produtividade do trabalho foi inferior à média da UE ao longo dos últimos anos. A produtividade deverá provavelmente descer ligeiramente em 2017, uma vez que o emprego está a aumentar mais rapidamente do que o PIB, mas deverá melhorar gradualmente a médio prazo, embora a partir de um nível reduzido.	Embora tenham sido tomadas medidas para fazer face aos fatores de rigidez no mercado de trabalho e aos obstáculos ao investimento decorrentes do elevado nível de endividamento das empresas, subsistem desafios importantes nestes domínios. Os estrangulamentos que impedem o crescimento da produtividade prendem-se ainda com o fraco desempenho na área da inovação, o baixo nível de competências da mão de obra, as restrições em alguns serviços e profissões regulamentadas, na administração pública e nas indústrias de rede.
Problemas de ajustamento			
Mercado de trabalho e desemprego	A taxa de desemprego já convergiu para a média da área do euro, após uma descida de 11,2 % em 2016 para 9,0 % em 2017. As taxas de desemprego de longa duração e dos jovens estão também a diminuir rapidamente, mas continuam a representar uma parte substancial do desemprego total. Persistem também outras fragilidades estruturais, tais como o baixo nível de competências e a segmentação do mercado de trabalho, mas, em geral, a dimensão dos desequilíbrios já é relativamente reduzida.	O desemprego tem vindo a diminuir a um ritmo forte desde 2013 e prevê-se que continue a baixar para se situar abaixo de 8 % em 2019. As taxas de desemprego de longa duração e dos jovens devem assim diminuir, embora a partir de um nível elevado, e os empregadores deparam-se com escassez de competências em determinados setores. A emigração líquida abrandou significativamente, mas ainda não estancou completamente.	Não obstante as reformas introduzidas em 2011-13 no Código do Trabalho, a segmentação do mercado de trabalho continua a ser elevada. Estão atualmente a ser instituídos incentivos financeiros e melhoradas as inspeções, mas isso não resolve os restantes fatores de rigidez em termos de despedimento individual, que continuam a ser um obstáculo a uma melhor afetação de recursos e à contratação com base em contratos permanentes. O salário mínimo e a sua cobertura têm aumentado. Se não forem acompanhados pelo crescimento da produtividade, correm o risco de afetar a criação de emprego (em especial de trabalhadores pouco qualificados) e a competitividade. Estes possíveis efeitos estão a ser acompanhados, mas ainda não surgiram.

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

Conclusões da apreciação aprofundada

- A economia portuguesa caracteriza-se por um grande volume de desequilíbrios em termos de dívida externa e interna, tanto pública como privada, e por problemas no setor bancário num contexto de fraco crescimento da produtividade. Por outro lado, o ritmo de ajustamento está a progredir de forma satisfatória, mas a distância em relação aos limiares prudenciais relevantes continua a ser substancial, com exceção do mercado de trabalho, domínio em que a maioria dos desequilíbrios foi corrigida. O processo de desendividamento é mais significativo no setor privado e menos acentuado nos setores público e externo. A balança corrente tem mantido apenas um pequeno excedente nos últimos anos, contribuindo para uma certa melhoria da PLII, que continua a ser muito negativa. Além disso, o importante volume de crédito malparado e a baixa rendibilidade, juntamente com reservas de capital reduzidas, ainda põem em risco os balanços dos bancos.
- O endividamento do setor privado encontra-se numa trajetória de diminuição constante desde o pico atingido em 2012, e as perspetivas continuam a ser favoráveis. A trajetória ascendente da dívida pública parece ter sido travada e ter começado a inversão de sentido em 2017. Se o ritmo previsto de redução de 3 pontos percentuais em 2017 e 2018 não aumentar a médio prazo, levará muito tempo até que o rácio dívida/PIB seja reconduzido para níveis sustentáveis. A combinação de desequilíbrios em termos de *stocks* expõe Portugal às variações da confiança dos investidores. O desemprego está numa trajetória descendente clara e está já a atingir os níveis anteriores à crise. O desemprego de longa duração e dos jovens mantem-se elevado, mas também em diminuição. O fraco crescimento da produtividade continua a impedir melhorias mais rápidas da competitividade e do crescimento potencial.
- Foram realizados progressos na estabilização do setor financeiro, tendo sido adotada uma estratégia para o crédito malparado, com medidas destinadas a reduzir os encargos administrativos que pesam sobre as empresas e elevando as qualificações da população adulta. Persistem lacunas políticas nos domínios dos mercados dos produtos e serviços, de medidas orçamentais estruturais, em especial no setor da saúde, assim como da segmentação do mercado de trabalho. A ação lenta nestes domínios é prejudicial à manutenção de ganhos de competitividade, ao desendividamento das empresas e das famílias e à sustentabilidade orçamental.

Fonte: Serviços da Comissão

4. PRIORIDADES EM MATÉRIA DE REFORMAS

4.1. FINANÇAS PÚBLICAS E TRIBUTAÇÃO

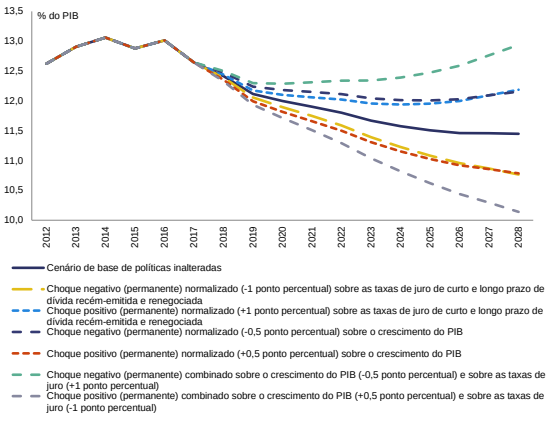
4.1.1. POLÍTICA ORÇAMENTAL (DÍVIDA PÚBLICA E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA)*

As projeções apontam para que a dívida das administrações públicas diminua a curto e médio prazo, mas continue a ser muito elevada. No contexto da crise financeira mundial e da subsequente recessão, os elevadíssimos défices orçamentais, a reclassificação dos elementos extrapatrimoniais e das entidades na esfera das administrações públicas e as intervenções de estabilização no sistema financeiro resultaram num aumento acentuado da dívida das administrações públicas, superior a 30 pontos percentuais do PIB entre 2010 e 2013. Após uma estabilização de cerca de 130 % do PIB entre 2014 e 2016, o rácio dívida bruta/PIB de Portugal deverá ter registado uma primeira descida substancial, para 126 % do PIB em 2017, embora continue a ser um dos mais elevados níveis de dívida pública na área do euro. As projeções na análise que se segue baseiam-se nas previsões da Comissão do outono de 2017. Na sequência da aceleração do crescimento do PIB e de reduções substanciais dos pagamentos de juros, e apoiado pelas descidas programadas da reserva de tesouraria, o rácio dívida/PIB deverá continuar a diminuir em cerca de 2,5 pontos percentuais por ano em 2018 e 2019, atingindo 121 % no final de 2019. O saldo primário deverá ter alcançado 2,5 % do PIB em 2017 e deverá descer para 2¼ % em

2018 e 2019, aumentando as futuras necessidades de financiamento (ver secções 1 e 3).

Após uma queda mais pronunciada no curto prazo, o rácio dívida pública bruta/PIB deverá diminuir moderadamente no médio prazo, estabilizando no final do período de projeção. Foram efetuadas simulações modelizadas da sustentabilidade da dívida, que integram o cenário das previsões do outono de 2017 até 2019, bem como outros pressupostos técnicos para o médio prazo ([14]). Com base no cenário de base de políticas inalteradas, os resultados sugerem que, na sequência de um declínio mais acentuado até 2019, o rácio da dívida só irá diminuir moderadamente, em cerca de um ponto percentual por ano a médio prazo, antes de se estabilizar em cerca de 115 % do PIB em 2028 (ver gráficos 4.1.1 e 4.1.2).

Gráfico 4.1.1: **Choques ocasionados pelas taxas de juro e pelo crescimento do PIB**



Fonte: Comissão Europeia

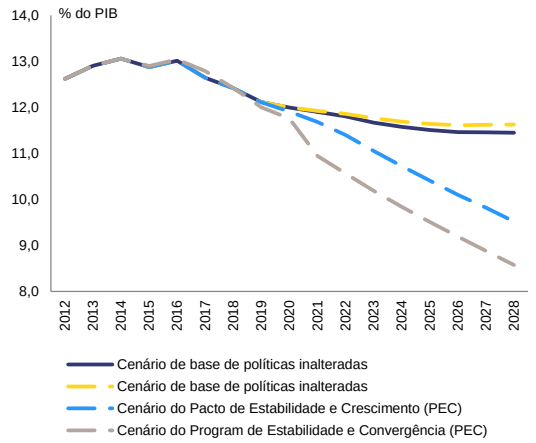
A trajetória moderadamente decrescente do rácio dívida/PIB constante do cenário de base é sensível a aumentos potenciais da remuneração da dívida soberana e vulnerável a evoluções económicas desfavoráveis. A análise da sustentabilidade da dívida revela que a trajetória de estabilização da dívida do cenário de base é sólida em toda uma série de cenários razoáveis, mas certos choques possíveis poderiam deteriorar consideravelmente a evolução da dívida pública portuguesa (ver gráfico 4.1.1). Potenciais quedas do crescimento nominal, acentuados aumentos das taxas de juro ou um abrandamento do esforço orçamental podem colocar o rácio da dívida pública numa trajetória ascendente. Uma trajetória insustentável da dívida poderia ter um impacto adverso na estabilidade económica de Portugal e repercussões negativas para o exterior, por via do risco soberano.

O nível muito elevado da dívida pública representa uma sobrecarga para as finanças públicas. Níveis elevados de dívida pública pressupõem uma margem de manobra orçamental mais reduzida para absorver choques macroeconómicos adversos e responder a possíveis aumentos nas taxas de juro. A fatura ainda relativamente avultada, embora decrescente, dos juros (estimada em 3,9 % do PIB em 2017 comparativamente a 2,0 % para a área do euro) restringe também a margem para despesas de investimento público.

Sem esforços adicionais de consolidação orçamental e reformas que fomentem o crescimento, a salvaguarda da sustentabilidade orçamental e a continuação da redução da dívida a um ritmo suficiente constituirão desafios muito difíceis. O muito elevado rácio da dívida implica um esforço de ajustamento significativo que exige a manutenção firme das condições conducentes à redução da dívida durante as próximas décadas, incluindo um crescimento económico sustentado. A sustentabilidade pode ser garantida através de uma disciplina orçamental constante, em linha com o que exige o Pacto de Estabilidade e Crescimento (ver gráfico 4.1.2). A aplicação da reforma da Lei de Enquadramento Orçamental e o reforço da cobrança de receitas poderão contribuir para o processo de ajustamento orçamental. As despesas com o setor da saúde representam atualmente a maior parcela dos custos decorrentes do envelhecimento da população, com as implicações daí decorrentes para a sustentabilidade a longo prazo. As reformas recém-adotadas poderão afetar a sustentabilidade a médio e longo prazo do sistema de pensões.

([14]) Estes pressupostos incluem: i) um saldo orçamental estrutural primário, antes dos custos decorrentes do envelhecimento demográfico, positivo de 1,6 % do PIB a partir de 2020; ii) inflação próxima dos 2,0 % até 2022 e a taxa de juro nominal de longo prazo em créditos novos e renovados a convergir linearmente para 5 % até ao final do período de projeção de 10 anos; iii) taxas de crescimento do PIB real à volta de 1 %; e iv) custos decorrentes do envelhecimento demográfico em consonância com o relatório da Comissão sobre o envelhecimento demográfico de 2015. Mais detalhes sobre os pressupostos dos diferentes cenários podem ser consultados no *Debt Sustainability Monitor* (Relatório de Sustentabilidade Orçamental) de 2017.

Gráfico 4.1.2: **Consolidação orçamental**



Fonte: Comissão Europeia

4.1.2. SUSTENTABILIDADE ORÇAMENTAL (INCLUINDO O PAGAMENTO DE PENSÕES E O SETOR DA SAÚDE)*

Várias reformas reduziram os riscos para a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, e o Governo tem manifestado o seu empenho em integrar devidamente a sustentabilidade em todas as novas iniciativas. A sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões foi reforçada nos últimos anos, nomeadamente através do aumento da idade legal de reforma de 65 para 66 anos e pelo condicionamento de futuros aumentos à evolução da esperança de vida([15]), assim como pela restrição do acesso à reforma antecipada. Algumas das medidas adotadas recentemente devem todavia contribuir para o aumento das despesas com pensões no curto prazo. Em outubro de 2017 entrou em vigor um novo regime de reformas antecipadas sem penalizações para pessoas que tiveram carreiras muito longas. Permite que as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos e que tenham feito contribuições durante 48 anos ou mais([16]) para a segurança social ou para o antigo sistema de pensões dos funcionários públicos se reformem sem penalizações. Estará plenamente operacional a partir de 2018. De acordo com as autoridades portuguesas, a alteração é suscetível de resultar num aumento pontual dos pensionistas, em 2018, correspondente a cerca de 11 500 pessoas que esperavam pela reforma, enquanto o efeito nos anos subsequentes deve ser inferior. Para além da indexação periódica das pensões relacionada com a inflação e o crescimento do PIB, foi realizada em 2017 uma atualização extraordinária das pensões mais baixas. Esta atualização será realizada de novo em 2018, com especial destaque para as pensões não atualizadas entre 2011 e 2015. O índice de uma série de prestações sociais com incidência nas pensões foi igualmente descongelado em 2017, de modo que evolua de acordo com a inflação e o crescimento económico.

Apoiado pela retoma económica, está programada uma cessação das transferências orçamentais para o sistema de segurança social em 2018. Pela primeira vez nos últimos anos, as transferências extraordinárias do orçamento de Estado para financiar o défice da segurança social terminarão, em 2018. O termo das transferências extraordinárias será possibilitado principalmente pelo forte aumento projetado das contribuições sociais (+5,6 %, ou seja, cerca de 900 milhões de EUR) decorrente do contexto económico positivo e das melhorias no mercado de trabalho. Dado o aumento simultâneo das despesas com pensões do sistema de segurança social de 5,1 % (cerca de 800 milhões de EUR), combinado com o termo das transferências extraordinárias, o excedente do sistema de segurança social diminuirá previsivelmente de cerca de 1,5 mil milhões de EUR em 2017 para cerca de mil milhões de EUR em 2018.

Certas receitas são afetadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Em 2017, as autoridades portuguesas começaram a afetar as receitas cobradas a título do adicional ao IMI ao reforço do Fundo de Estabilização Financeira. A partir de 2018, todos os anos, 0,5 % adicionais das receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas serão afetados ao Fundo, atingindo progressivamente 2 % em 2021. O Fundo de Estabilização Financeira não se destina a ser utilizado até meados da década de 2020, destinando-se seguidamente a cobrir o défice do sistema de segurança social. Este tipo de afetação das receitas não resolve o problema subjacente do aumento das despesas com pensões,

([15]) A idade legal de reforma subirá para 66 anos e 4 meses em 2018.

([16]) Ou para pessoas com 60 anos ou mais tendo 46 anos de contribuições ou mais se começaram também a efetuar contribuições para a Segurança Social aos 14 anos ou menos.

em especial tendo em conta que a afetação não está ligada a novas receitas.

A sustentabilidade a curto prazo do sistema de saúde não está garantida. Os pagamentos em atraso no setor hospitalar continuaram a aumentar em 293 milhões de EUR em 2017, apesar de uma dotação extraordinária de cerca de 400 milhões de EUR para a liquidação dos pagamentos em atraso em dezembro. O prazo médio de pagamento das empresas públicas no setor da saúde aumentou em 9 dias, passando para 112 no primeiro semestre de 2017, face a um prazo médio de pagamento das empresas públicas que aumentou 2 dias, passando para 72 dias no mesmo período. De entre as 10 empresas públicas com os maiores aumentos de despesas operacionais, 9 pertencem ao setor da saúde. A acumulação contínua de pagamentos em atraso em alguns hospitais realça problemas existentes com a suborçamentação e as práticas de acompanhamento e controlo, juntamente com as despesas com o pessoal e as crescentes pressões a nível da procura, igualmente citadas como fatores para essa situação. As injeções de capital anunciadas nos hospitais, no montante de 500 milhões de EUR no final de 2017 e no início de 2018, contribuirão para diminuir os pagamentos em atraso nos próximos meses. No entanto, o padrão de injeções periódicas de fundos para a liquidação de pagamentos em atraso não irá resolver os problemas subjacentes de gestão hospitalar que resultam na respetiva acumulação.

Embora estejam a ser aplicadas medidas para tentar conter as despesas hospitalares, o seu impacto ainda não foi comprovado. A gestão financeira das administrações regionais de saúde, que, no passado, conduziu a atrasos nos pagamentos e, por vezes, a pesadas sanções financeiras, foi centralizada para uma série de domínios. Os hospitais aumentaram a sua eficiência através da criação de uma plataforma de gestão partilhada dos recursos, a fim de permitir a utilização de instalações do Serviço Nacional de Saúde e reduzir a dependência em relação ao setor privado. Foram igualmente introduzidas avaliações externas dos conselhos de administração, bem como contratos plurianuais com os hospitais públicos. A partir de 2018, as autoridades começarão a lançar os Centros de Responsabilidade Integrados (atribuindo uma maior autonomia às equipas hospitalares, num esforço destinado a promover a eficiência e a inovação organizacional). Além disso, a Unidade de Análise Orçamental conjunta dos Ministérios da Saúde e das Finanças deverá resolver o problema dos pagamentos em atraso no setor hospitalar e aumentar a qualidade da programação orçamental. Os planos de introdução de incentivos financeiros para os hospitais alcançarem os seus objetivos estão também atualmente a ser debatidos no âmbito do Ministério das Finanças. Globalmente, continua por confirmar se estas reformas serão suficientes para evitar a acumulação de pagamentos em atraso e assegurar um controlo robusto das despesas.

O peso das despesas com saúde no orçamento deverá ser um dos maiores na UE a longo prazo. A longo prazo, as pressões decorrentes dos custos do envelhecimento demográfico apontam para um aumento das despesas públicas com a saúde de 5,9 % do PIB em 2016 (abaixo da média da UE de 6,8 %) para 8,3 % em 2070, o que representa um aumento de 2,4 pontos percentuais em comparação com o aumento projetado da média da UE, de 0,9 pontos percentuais. Neste contexto, seria benéfico adotar uma estratégia abrangente para resolver o problema dos custos com saúde decorrentes do envelhecimento da população, incluindo as doenças crónicas. As pressões futuras decorrentes das necessidades de investimento são também consideráveis, uma vez que grande parte do equipamento existente no SNS está desatualizada. É apresentado um debate pormenorizado sobre o acesso aos cuidados de saúde na secção 4.3.2.

São constantemente tomadas medidas significativas para melhorar a relação custo-eficácia do Serviço Nacional de Saúde. O valor dos bens e serviços adquiridos de modo centralizado no setor da saúde continuou a aumentar em 2017, prevendo-se que continue a aumentar em 2018. Os dados relativos ao primeiro trimestre de 2017 estimavam em 35 milhões de EUR a poupança devida à centralização das compras do SNS. Foram igualmente realizados progressos no domínio da digitalização, a fim de reforçar a integração do sistema de saúde e reduzir as redundâncias, como as associadas a exames médicos repetidos. Apesar de a quota de mercado dos medicamentos genéricos no mercado do SNS ter aumentado consideravelmente em comparação com o nível de 2011, parece ter-se estabilizado nos últimos anos. No entanto, a quota de mercado de

determinados medicamentos biossimilares([17]) cresceu muito nos últimos dois anos. Esta evolução está a ser promovida através de objetivos fixados em matéria de quotas de mercado mínimas para medicamentos biossimilares específicos em hospitais, bem como da melhoria da informação sobre medicamentos genéricos e biossimilares fornecida aos prescritores. De um modo mais geral, as revisões anuais dos preços dos medicamentos e os acordos concluídos com os fornecedores continuam a gerar poupanças.

4.1.3. QUADRO ORÇAMENTAL E EMPRESAS PÚBLICAS*

O exercício de análise das despesas está gradualmente a ser alargado a novos setores. A análise das despesas continua a abranger a educação, a saúde, o setor empresarial do Estado, a gestão de ativos imobiliários públicos e os contratos públicos centralizados, sendo a justiça e os assuntos internos os setores mais recentemente acrescentados. Foram já alcançados alguns progressos no setor da justiça, com os avanços do plano «Justiça mais Próxima», tendo por objetivo o reforço da sua eficiência, devendo estar concluído em 2019; bem como o projeto «Tribunal +», que visa otimizar o tempo de trabalho dos funcionários de justiça. Além disso, existem planos para reduzir os custos e as ineficiências associados ao tratamento jurídico dos veículos apreendidos. Uma série de reformas do setor dos assuntos internos foi igualmente programada, mas ainda não está pronta para ser executada. As reformas incluem a externalização das funções de apoio, a fim de disponibilizar recursos para as operações e eliminar duplicações e tarefas administrativas repetidas.

Foi apresentada como uma prioridade no âmbito da análise das despesas de 2018 a melhoria da gestão dos recursos humanos, a fim de reduzir o absentismo. As autoridades estimam que 60 milhões de EUR (10 no setor da educação e 50 noutros setores) serão poupados graças à redução do absentismo em 2018. A atenção estará inicialmente concentrada no setor da educação, em que uma análise dos painéis médicos, em conjugação com a introdução de um novo sistema de controlo, deverá permitir a identificação de ausências por doença desnecessárias. Se esta abordagem for bem sucedida, pretende-se aplicar as novas medidas a todos os outros setores da administração pública. Foi igualmente adotado um regime baseado no desempenho, que visa incentivar os funcionários públicos a desenvolverem novas formas de redução das despesas sem comprometer a prestação de serviços públicos. Este regime não se aplica a empresas públicas, nem, por conseguinte, a hospitais.

Objetivos ambiciosos em matéria de poupança no âmbito da análise das despesas de 2018 constituem uma evolução positiva. O total das poupanças projetadas, decorrente do exercício de análise das despesas de 2018, ascende a cerca de 290 milhões de EUR (0,14 % do PIB) num único ano, face a previsões de poupanças cumulativas de 0,1 % do PIB ao longo de 3 anos, anunciadas no orçamento de 2017. Em geral, a inclusão de outros setores e a introdução de objetivos mais ambiciosos em matéria de poupanças constituem melhorias positivas. Um alargamento do exercício para cobrir uma proporção ainda maior das despesas das administrações públicas representará um outro avanço positivo.

Novos atrasos na execução da reforma da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Juntamente com um sistema integrado de contabilidade pública de exercício, a LEO visa melhorar a apropriação da gestão e assegurar a eficácia da orçamentação e da execução orçamental, bem como o acompanhamento e a comunicação de informações a todos os níveis da administração pública, centrando-se mais fortemente na responsabilização a médio e longo prazos. Os trabalhos preparatórios, sobretudo a criação de sistemas informáticos, têm vindo a progredir, especialmente no que diz respeito ao projeto de entidade de contabilística pública ([18]). Em termos de preparação regulamentar, uma série de decretos-lei exigirá uma certa adaptação e consolidação. Embora a aplicação efetiva do novo quadro contabilístico deva começar em janeiro de 2018, o orçamento de 2019 não será ainda elaborado no âmbito do novo quadro devido à acumulação de atrasos na implementação da LEO. Como a plena

([17]) Um medicamento biossimilar é um medicamento biológico altamente semelhante a outro medicamento biológico já aprovado.

([18]) A elaboração de um primeiro balanço de abertura está prevista para 1 de janeiro de 2019.

concretização do objetivo de 2018 deixou de ser viável, o período de transição de três anos para a plena aplicação da LEO terá de ser alargado, com um adiamento faseado da aplicação da maioria dos novos elementos da LEO. Embora, de um modo geral, as etapas preparatórias da aplicação plena da LEO tenham progredido a um ritmo mais lento do que o inicialmente previsto, afigura-se importante manter um calendário ambicioso na próxima alteração, a fim de manter a dinâmica de aplicação a curto prazo.

Embora a situação financeira das empresas públicas esteja a melhorar, a ausência de uma abordagem sistemática das transferências orçamentais para as empresas públicas continua a ser um problema. O Governo estimou um rendimento líquido das empresas públicas não financeiras de -461 milhões de EUR em 2017, prevendo-se que desça para -118 milhões de EUR em 2018, contra -1,3 mil milhões de EUR em 2014. Os resultados operacionais também continuam a melhorar (exceto no setor da saúde), embora a um ritmo mais lento do que nos anos anteriores, apesar do aumento dos custos de pessoal relacionados com o descongelamento dos salários. Todavia, o total da dívida não consolidada das empresas públicas incluídas no perímetro das administrações públicas continua a ser elevado, correspondendo a 19,0 % do PIB (cerca de 36 mil milhões de EUR) em setembro de 2017, o que representa uma queda de 1,3 pontos percentuais do PIB em relação a setembro de 2016 (Banco de Portugal, 2017). Segundo o projeto de plano orçamental, as autoridades portuguesas comprometeram-se a limitar o crescimento global da dívida das empresas públicas a 2 % por ano([19]) (líquidos de aumentos de capital e do financiamento de novos investimentos), embora se pudesse fixar um objetivo mais ambicioso em matéria de redução da dívida. Está em curso um plano de recapitalização e de gestão da dívida por parte das empresas públicas com vista à redução do endividamento e dos encargos com juros. Contudo, a atual prática pontual de transferências orçamentais para as empresas públicas ganharia se fosse mais previsível, de modo a limitar as situações de risco moral; promover os incentivos corretos; e apoiar uma melhoria sólida e de longo prazo da sustentabilidade das empresas públicas.

As medidas destinadas a melhorar o controlo das empresas públicas estão em curso, embora o seu impacto ainda não tenha sido confirmado. A modernização do SIRIEF([20]) com vista a extrair automaticamente informações provenientes dos sistemas contabilísticos das empresas públicas será amplamente aplicada em 2018. Os planos de atividades e orçamentos das empresas do SEE apresentados à UTAM (grupo de trabalho do Ministério das Finanças de monitorização das empresas públicas) começam atualmente a ser avaliados de modo mais exaustivo e com um horizonte temporal mais alargado (3 anos). Em 2018, a análise do impacto desses planos sobre as contas públicas deixará de estar limitada a empresas de maior dimensão ou a grupos, e será realizada numa base mais periódica e sistemática. No início de 2018, serão aplicados instrumentos que garantem que os planos de atividades e orçamentos são corretamente executados, nomeadamente mecanismos de alerta precoce e uma metodologia de avaliação que irá permitir que as empresas públicas sejam classificadas de acordo com o seu grau de risco, a fim de estabelecer prioridades quanto aos trabalhos de acompanhamento. Pode ser exigido às empresas públicas em situação de risco um programa pormenorizado de redução de custos. A responsabilização será igualmente melhorada através da introdução de incentivos à boa governação e à concretização de objetivos. Além disso, os investimentos das empresas públicas serão avaliados pela UTAM numa base casuística.

4.1.4. QUESTÕES FISCAIS, INCLUINDO A ADMINISTRAÇÃO FISCAL*

Afiguram-se limitadas as receitas líquidas de novos impostos, embora o Governo tencione garantir a estabilidade geral da legislação fiscal aplicável às empresas. As receitas provenientes do novo imposto sobre as bebidas açucaradas, até outubro de 2017, parecem ser conformes com as expetativas quanto ao objetivo para 2017 de 80 milhões de EUR. No entanto, o adicional ao IMI progressivo introduzido em 2017 e destinado

([19]) Segundo a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM), o limite do objetivo de dívida fixado para cada empresa pública é de 3 % por ano.

([20]) Sistema de informação que recolhe dados financeiros das empresas públicas.

ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social poderá proporcionar receitas líquidas significativamente mais baixas do que o previsto. Embora se prevejam receitas brutas de cerca de 130 milhões de EUR para 2017, apenas 50 milhões de EUR foram efetivamente afetados ao Fundo de Estabilização. A reduzida transferência para o Fundo reflete o impacto esperado da dedutibilidade do adicional ao IMI para imóveis arrendados no âmbito das declarações do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares. Mantiveram-se, em geral, estáveis em 2017 as regras do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), com exceção de um alargamento limitado das deduções fiscais para a remuneração convencional do capital social, com o objetivo de reduzir a tendência para o endividamento das empresas (ver infra). Apesar de o projeto de orçamento de 2018 também não incluir quaisquer alterações importantes às regras do IRC, o Parlamento aprovou um aumento da taxa da derrama estadual de 7 % para 9 % para as grandes empresas com lucros superiores a 35 milhões de EUR. Esta medida foi acompanhada por um reforço dos incentivos ao reinvestimento dos lucros.

Uma nova reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) deverá afetar significativamente as receitas provenientes dos impostos diretos a partir de 2018. Para além da já prevista abolição total da sobretaxa de IRS também para os escalões mais elevados, foram introduzidas no orçamento de 2018 novas medidas de reforma do IRS que visam reduzir a carga fiscal sobre os rendimentos baixos a médios([21]). As medidas de reforma incluem, nomeadamente, um aumento do número de escalões de imposto e um aumento do nível do rendimento líquido garantido (*mínimo de existência*). As reduções correspondentes das receitas de IRS poderão ser um pouco mais elevadas do que o previsto no projeto de orçamento de 2018 (ver simulação Euromod na caixa 4.1.1). Como as taxas de retenção na fonte podem já não refletir inteiramente o impacto da reforma desde janeiro de 2018, uma parte das perdas de receitas poderá, no entanto, só se materializar quando as declarações do IRS de 2018 forem apresentadas, na primavera de 2019. Estima-se que a reforma do IRS não tenha impacto a nível da redução das desigualdades de rendimento, dado que a maior parte dos benefícios serão concentrados na metade superior da distribuição dos rendimentos (caixa 4.1.1).

Apesar das tentativas de alargar a matéria coletável, são amplamente utilizadas taxas reduzidas de IVA. O desvio na cobrança do IVA em Portugal (11,46 %), que mede a eficiência da cobrança de impostos, é ligeiramente inferior à média da UE (12,77 %) e diminuiu para o seu nível mais baixo desde 2011, de acordo com os últimos dados disponíveis (2015). No entanto, o desvio na cobrança do IVA decorrente da política fiscal de Portugal, que mede o impacto das taxas reduzidas e das isenções sobre a eficiência do IVA, continua a ser consideravelmente mais elevado do que a média da UE [50,75 %, em comparação com uma média de 44 %, ver *Case Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28* (estudo de casos e relatórios sobre desvio na cobrança do IVA da UE-25) de 2017, relatório final TAXUD/2015/CC/131 de 2017, p. 54]. Esta situação deve ser apreciada à luz das recentes alterações da legislação sobre o IVA (que não estão ainda refletidas nos indicadores anteriores), que alargaram o âmbito da aplicação das taxas reduzidas([22]). Por conseguinte, afigura-se vantajoso que Portugal pondere a avaliação exaustiva do impacto de anteriores alterações sobre a eficiência do sistema de IVA.

Foram adotadas recentemente medidas para combater a distorção fiscal em favor do endividamento das empresas. Historicamente, o próprio sistema fiscal tem incentivado o financiamento com base no endividamento, através de um tratamento fiscal diferenciado da dívida e dos capitais próprios das empresas, o que incentivou as empresas a acumular níveis excessivos de dívida. Desde janeiro de 2017, as despesas de juros dedutíveis limitar-se-ão a um máximo de 30 % dos resultados de exploração ou um milhão de EUR, consoante o que for maior.

([21]) Em 2016, a carga fiscal sobre o trabalho (a 100 % do salário médio) era de 41,5 % em Portugal, comparativamente a uma média da UE de 42,8 %. Para os rendimentos mais baixos (50 % do salário médio), a carga fiscal sobre o trabalho de Portugal era de 28,1 %, em comparação com uma média da UE de 32,2 % (base de dados fiscais e de prestações da Comissão Europeia).

([22]) Em 2016, a taxa aplicável aos serviços de restauração foi reduzida da taxa normal (23 %) para a taxa reduzida superior (13 %).

Para além das regras revistas recentemente em matéria de dedutibilidade da remuneração convencional do capital social, espera-se que tal tenha alguns impactos positivos na redução da tendência para o endividamento das empresas, nomeadamente das empresas com níveis muito elevados de dívida. As novas regras em matéria de dedutibilidade da remuneração convencional do capital social aplicam-se apenas aos novos investimentos de capitais próprios. Evitam assim proporcionar benefícios indevidos aos investimentos preexistentes, sendo simultaneamente o seu âmbito de aplicação alargado. Um controlo e avaliação coerentes dos resultados destas duas medidas permitirão verificar se são necessárias novas melhorias.

O cumprimento das formalidades fiscais em Portugal é ainda complicado, apesar dos recentes esforços de simplificação. Para além de medidas anteriores no sentido de melhorar a eficiência da administração fiscal (Comissão Europeia), uma série de novas medidas de simplificação administrativa foi incluída no Programa Simplex. Algumas delas foram já introduzidas em 2016 (como, por exemplo, o registo em linha dos residentes não habituais para efeitos de IRS). Além disso, no âmbito do plano estratégico contra a fraude fiscal para 2015-2017, foram aplicadas outras medidas. O número de faturas eletrónicas emitidas em 2016 aumentou 3,6 % em comparação com o ano anterior, e os contribuintes utilizam quase todos formulários de declaração em linha do IRS (94,97 % do total). Outras iniciativas incluem o pré-preenchimento quase integral das declarações do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e um novo serviço digital para acesso ao Código Fiscal do Investimento. Estes novos procedimentos reduziram significativamente o tempo necessário para o seu tratamento, aumentaram a satisfação dos contribuintes e reduziram os custos administrativos. No entanto, o número médio de horas necessárias para cumprir as obrigações fiscais (243 horas) continua a ser o quinto mais elevado de entre os países da UE e da EFTA (Banco Mundial, 2017b). Além disso, o orçamento recorrente atribuído às TI, expresso em percentagem do total do orçamento recorrente da administração fiscal, atingiu apenas 5,7 % em 2015 (OCDE). O aumento da eficiência e da coordenação entre os diferentes serviços da administração fiscal continua a ser uma prioridade. Um controlo de perto do impacto global das medidas ajudaria a garantir a coerência do sistema e detetar eventuais deficiências e áreas passíveis de melhoria.

A melhoria da eficiência da cobrança dos impostos em atraso continua a ser um desafio. Subsistem atrasos significativos nos tribunais relativamente a processos fiscais, que prejudicam a eficiência da administração na cobrança de impostos em atraso. Em 2015, a percentagem do total da dívida fiscal portuguesa com mais de 12 meses continuará a ser uma das mais elevadas da UE (87,5 % para IRC, 84,8 % para IRS e 90,9 % para dívidas fiscais relativas ao IVA), o que indica que os procedimentos em vigor não são ágeis. Além disso, a dívida fiscal total no final do ano (incluindo dívida não cobrável) em percentagem das receitas líquidas totais era de 36,34 % em 2015, o que representa um aumento de 6,79 pontos percentuais no período 2011-2015 (OCDE).

Caixa 4.1.1: **Impacto da reforma do IRS de 2018: Simulação Euromod do impacto da reforma do IRS de 2018**

Em 2018, Portugal aplica uma reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) que incide sobre o número de escalões de imposto e o rendimento líquido garantido, para além da já decidida revogação total da sobretaxa para os escalões de tributação superiores. A dimensão das consequências daí decorrentes a nível distributivo e das receitas foi aferida através de um exercício de simulação Euromod ([1]) pelo Centro Comum de Investigação e pela DG ECFIN.

O elemento mais importante da reforma do IRS de 2018 é a reconfiguração da estrutura dos escalões de imposto mediante a introdução de dois escalões suplementares (divisão em dois dos anteriores segundo e terceiro escalões) e uma diminuição do limite inferior do quarto escalão. Assim, as taxas marginais de imposto para as partes inferiores dos anteriores segundo e terceiro escalões foram reduzidas respetivamente de 28,5 % para 23 % e de 37 % para 35 %. Ao mesmo tempo, o limite inferior do anterior quarto escalão de imposto com uma taxa de imposto marginal de 45 % foi reduzido de 40 522 EUR para 36 856 EUR. Para além da reconfiguração dos escalões de imposto, o segundo principal novo elemento é a atualização do rendimento líquido garantido («mínimo de existência»), que está atualmente associado ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS). Na sequência da atualização do IAS para 428,90 EUR para 2018, o rendimento líquido garantido passou assim de 8 500 EUR em 2017 para 9 006,90 EUR em 2018 (ou seja, 1,5 IAS x 14 meses). Um terceiro elemento consiste na abolição da sobretaxa de IRS. Em consonância com a decisão política já tomada no âmbito do debate sobre o orçamento de 2017, a sobretaxa de IRS, ainda aplicável a taxas reduzidas à totalidade dos rendimentos de 2017 para os escalões de imposto mais elevados, foi totalmente abolida para todos os escalões de imposto sobre os rendimentos de 2018 (em termos de tabelas de retenção na fonte da sobretaxa, já tinha sido gradualmente suprimida em 1 de dezembro de 2017).

A simulação utilizou como cenário de base as regras portuguesas de 2017 para o cálculo dos benefícios fiscais. A fim de isolar os efeitos da abolição total da sobretaxa, a alteração da estrutura dos escalões de imposto e o aumento do rendimento líquido garantido, estes três elementos foram simulados em etapas cumulativas distintas. A total abolição da sobretaxa de IRS incidente sobre os rendimentos de 2018 igualmente para os escalões de imposto mais elevados resulta num impacto negativo em termos de receitas públicas, de cerca de 140 milhões de EUR. A alteração dos escalões de imposto e o aumento do rendimento líquido garantido implicam perdas adicionais de receitas de, respetivamente, cerca de 440 milhões de EUR e 30 milhões de EUR. Assim, o total das perdas implícitas de receitas em relação ao cenário de referência de 2017 ascenderá a cerca de 610 milhões de EUR, ou seja, cerca de 5 % das receitas de IRS desse cenário. As perdas de receitas de cerca de 470 milhões de EUR relacionadas com a alteração dos escalões de imposto e o aumento do rendimento líquido garantido são um pouco superiores à estimativa de cerca de 385 milhões de EUR inscrita no projeto de orçamento.

Todas as três medidas têm efeitos positivos sobre o rendimento disponível equivalente médio das famílias ([2]) em termos agregados. Em termos de distribuição, tanto a reversão total da sobretaxa para os escalões de imposto mais elevados como a alteração da estrutura dos escalões conduzem a aumentos do coeficiente de Gini, o que significa uma maior desigualdade na distribuição dos rendimentos, aspeto que é apenas marginalmente compensado por uma ligeira descida do coeficiente induzida pelo aumento do rendimento líquido garantido. A abolição da sobretaxa para os escalões elevados beneficia basicamente apenas o último decil da distribuição de rendimentos. Uma vez que os cinco decis mais baixos já foram, na sua maioria, isentos do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares ou do pagamento da taxa do escalão mais baixo, a alteração da estrutura para os escalões intermédios beneficia sobretudo os cinco decis mais elevados. O aumento do rendimento líquido garantido beneficia principalmente o rendimento disponível equivalente médio do quinto decil. O impacto distributivo global revela assim uma tendência regressiva, sendo os principais beneficiários as famílias da metade superior da distribuição de rendimentos.

([1]) O modelo de microssimulação de políticas sociais Euromod é um modelo da UE que permite simular o impacto das prestações sociais e dos impostos sobre os rendimentos familiares. Simula os direitos a prestações e as obrigações fiscais das famílias e dos indivíduos (incluindo as contribuições para a segurança social), em conformidade com as disposições em vigor em cada Estado-Membro. As simulações baseiam-se em dados provenientes de inquéritos representativos provenientes das estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE (EU-SILC) e incluem os principais elementos da tributação direta, contribuições sociais e prestações de caráter não contributivo. Dados de 2015 com rendimentos mencionados no inquérito referente a 2014.

([2]) Todos os decis foram calculados com base no rendimento disponível equivalente médio das famílias correspondente ao rendimento total de uma família, após impostos e outras deduções, que está disponível para despender ou poupar, dividido pelo número de membros do agregado familiar convertidos em adultos-equivalente; os membros do agregado familiar são equivalentes ou considerados equivalentes, mediante a ponderação de cada um de acordo com a respetiva idade, utilizando a escala de equivalência da OCDE.

4.2. SETOR FINANCEIRO, ENDIVIDAMENTO DO SETOR PRIVADO E MERCADO DA HABITAÇÃO

4.2.1. SETOR BANCÁRIO*

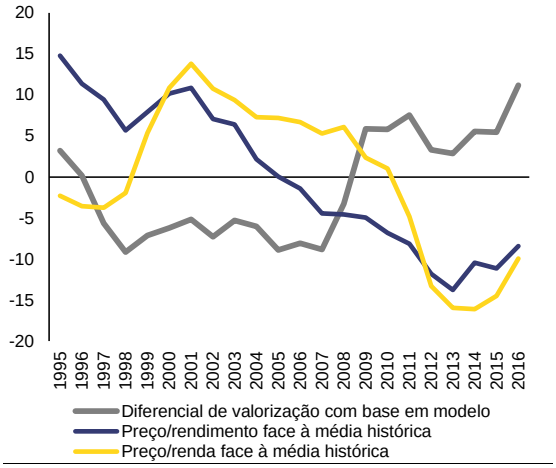
A capitalização e a rendibilidade dos bancos portugueses são inferiores às dos seus congéneres da UE, mas a qualidade dos ativos está a melhorar. Um sólido desempenho económico, uma diminuição do desemprego e uma maior confiança dos consumidores têm-se traduzido na melhoria gradual das perspetivas do setor bancário. As melhores perspetivas para o setor financeiro também se refletem em aumentos de capital, nos esforços de reestruturação em curso em todo o setor bancário, e também nos indicadores de qualidade dos ativos, fraca mas em lenta melhoria. No entanto, as perspetivas de rendibilidade continuam a ser fracas, devido aos seguintes fatores: o elevado montante de crédito malparado no balanço dos mutuantes de Portugal, as condições de crédito relativamente fracas e a conjuntura de baixas taxas de juro (ver infra). Apesar dos lucros reduzidos, que têm impedido os bancos de gerar capital organicamente e conduziram a aumentos de capital angariados diretamente junto dos acionistas, os níveis de capitalização estão a convergir gradualmente para os níveis dos seus pares europeus. O modelo empresarial seguido por muitos bancos portugueses consiste em aumentar as taxas e os preços das operações bancárias. A longo prazo, tal poderá ser ameaçado pelas tendências de digitalização que irão, cada vez mais, oferecer soluções de serviços com menores custos para os consumidores.

Combater o problema dos ativos de má qualidade é uma prioridade tanto para os bancos como para as autoridades nacionais. Ao longo de 2016 e 2017, os bancos conseguiram reforçar os seus níveis de capital através de uma série de medidas e, mais importante ainda, atraindo investidores internacionais. Por sua vez, as autoridades tomaram várias decisões importantes, a fim de permitir aos bancos aumentar a sua rendibilidade e lidar mais eficazmente com o antigo crédito malparado. As principais medidas incluíram o prolongamento da duração do empréstimo ao fundo nacional de resolução, a venda do Novo Banco e o anúncio de uma vasta estratégia tripla para lidar com os ativos de má qualidade. Os três maiores bancos, que detêm uma parte substancial da totalidade do crédito malparado, criaram uma plataforma de gestão de crédito explicada seguidamente.

As poupanças continuam a crescer, apesar da remuneração dos depósitos ser a mais baixa de sempre (ver gráfico 4.2.1)**.** Os depósitos agregados continuam a aumentar e representam a grande maioria do financiamento dos bancos portugueses. Ao contrário de outros Estados-Membros, os bancos portugueses estão proibidos por lei de cobrar taxas de juro negativas, mesmo às grandes empresas. Esta situação aumenta os incentivos para as empresas multinacionais depositarem excedentes de liquidez em Portugal.

Portugal tem tido um dos rácios de crédito malparado mais elevados da UE. No final de setembro de 2017, o rácio total de crédito malparado foi de 14,6 % (Banco Central Europeu), em comparação com 17,2 % no final de 2016. Em termos absolutos, o crédito malparado diminuiu em 10,2 mil milhões de EUR desde o momento culminante, devido principalmente às vendas de carteiras de crédito malparado e à diminuição do fluxo de novo crédito malparado. No entanto, o rácio é ainda cerca de três vezes superior à média da área do euro (Banco Central Europeu, terceiro trimestre de 2017). Sem a redução dos empréstimos totais (efeito de denominador), o rácio teria descido mais rapidamente. Repartidos por setor, o crédito malparado dos empréstimos imobiliários ascende a 6,5 %, o dos empréstimos ao consumo a 9,6 %, e o dos empréstimos às empresas é ainda de 27,5 %; comparativamente a, respetivamente, 7,2 %, 12,4 % e 30,3 % em junho de 2016. Na sequência da descida do crédito malparado em termos absolutos, o rácio médio de cobertura aumentou ligeiramente, para 45,9 % (BCE), sendo 2,7 pontos percentuais mais elevado do que em junho de 2016 (média da UE: 45 %).

Gráfico 4.2.1: **Poupanças junto dos bancos nacionais**



Fonte: Banco de Portugal

A estratégia para resolver o problema do crédito malparado já abrange os aspetos mais importantes, e foram tomadas algumas medidas para facilitar a sua recuperação. A questão dos antigos ativos de má qualidade é reconhecida pelas autoridades como uma das principais vulnerabilidades do sistema financeiro. A tónica é colocada no crédito malparado das sociedades não financeiras, que representa 65 % do conjunto do crédito malparado e que foi avaliado em cerca de 25 mil milhões de EUR. Esta questão está a ser abordada com base numa estratégia articulada em torno de três eixos: i) alterações nos sistemas judiciais, legais e fiscais; ii) medidas prudenciais/de supervisão conduzidas pelo Mecanismo Único de Supervisão (MUS); e iii) soluções de gestão de crédito malparado (debatidas no parágrafo seguinte). A vertente jurídica da estratégia centra-se essencialmente na reestruturação precoce de empresas, assegurando, ao mesmo tempo, que as empresas não viáveis não possam acionar vários processos de pré-insolvência e, portanto, beneficiar de proteção dos credores — frequentemente utilizada como estratégia para retardar a inevitável liquidação. Além disso, o pilar judicial da estratégia centra-se em acelerar os processos por insolvência (ver secção 4.4.4). O mercado secundário dos ativos de má qualidade foi reforçado através dos fundos de recuperação de créditos, tendo-se iniciado a alienação de alguns ativos que estavam nos fundos. A vertente de supervisão da estratégia centra-se na prestação de orientações aos bancos sobre como reduzir eficientemente o crédito malparado. Além disso, foram tomadas medidas para eliminar as limitações à recuperação de crédito malparado, visando: i) a capacidade dos bancos para reconhecer fiscalmente os abates; e ii) o incentivo à criação de um mercado secundário de crédito malparado, permitindo que novas empresas de serviços entrem no mercado. O êxito desta estratégia depende em grande medida da forma como é executada.

Os bancos estão a tomar medidas para fazer face ao seu elevado nível de crédito malparado. Os bancos apresentaram planos quinquenais de redução de crédito malparado às autoridades de supervisão. Os planos têm por base as orientações do MUS e incluem medidas como as cobranças em numerário, execuções hipotecárias, vendas de crédito malparado e abates, bem como a aplicação das orientações do MUS em matéria de crédito malparado. Além disso, várias soluções de gestão de crédito malparado fazem parte do terceiro pilar da estratégia abrangente para resolver o problema do antigo crédito malparado no sistema bancário. Entre estas, uma iniciativa relevante apresentada pelos bancos é a «plataforma de coordenação». Esta plataforma é uma solução específica para lidar com o crédito malparado de sociedades não financeiras, que tem por objetivo promover o reforço da coordenação entre credores para acelerar a reestruturação de créditos. A plataforma também pretende atrair fundos públicos e privados e prestar assistência técnica à reestruturação de empresas viáveis, mas resta por confirmar de que modo será executada. Embora esta plataforma não solucione definitivamente o problema do crédito malparado, será útil a médio prazo para casos mais difíceis.

A rendibilidade continua a ser muito baixa numa perspetiva europeia, devido em parte a custos de reestruturação não recorrentes e a níveis de imparidade elevados, que impedem a acumulação de capital orgânico. Embora os rendimentos líquidos da intermediação tenham permanecido relativamente estáveis — sobretudo graças a uma baixa remuneração dos depósitos — o fluxo reduzido de crédito malparado em 2017 explica por que razão a rendibilidade aumentou ligeiramente. Os bancos reduziram os custos através do encerramento de sucursais e de regimes de reforma antecipada, que ocasionam custos iniciais elevados mas apenas produzem benefícios numa fase posterior. Consequentemente, o rácio

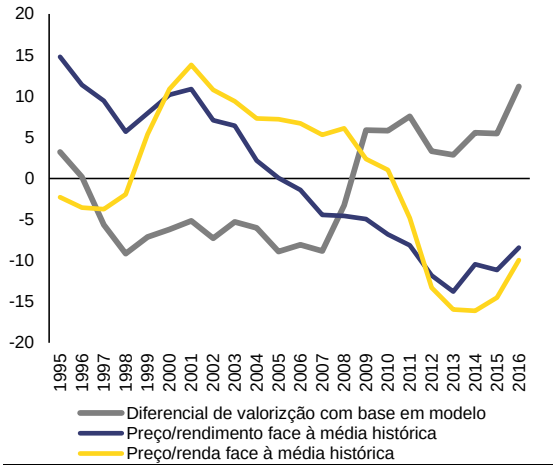
custos/rendimento continua a ser elevado, tendo ascendido a 62,5 % (dados da EBA em relação aos maiores bancos) em junho de 2017. Dado que Portugal continua a apresentar uma das mais elevadas densidades de sucursais da UE, justificam-se mais esforços de consolidação. Quanto à rendibilidade dos capitais próprios, os dados do BCE de junho de 2017 indicam 0,2 % para os bancos portugueses no seu conjunto, em comparação com -0,6 % em junho de 2016.

Os bancos portugueses conseguiram emitir ações e atrair acionistas, mas a sua base de capital continua a ser reduzida. O capital e as reservas do sistema ascenderam a 36,3 mil milhões de EUR em setembro de 2017, tendo aumentado de 29,8 mil milhões de EUR em dezembro de 2016. A CGD, o BCP e o Montepio reforçaram conjuntamente o seu capital em 2017, em mais de 6 mil milhões de EUR no total. No entanto, os bancos portugueses contam-se entre os menos capitalizados da Europa. O Banco de Portugal indica a existência de fundos próprios principais de nível 1 correspondentes a 13,2 % em junho de 2017. Estão previstos novos aumentos. A Lone Star, que adquiriu o Novo Banco em outubro, injetou mil milhões de EUR em 2017. O Novo Banco terá de emitir dívida subordinada no valor de 400 milhões de EUR até ao final de 2018. A CGD prevê igualmente uma emissão de obrigações no valor de 430 milhões de EUR, com características de fundos próprios adicionais de nível 1, em 2018. Estas injeções adicionais não irão alterar substancialmente a situação, mas irão contribuir para colmatar o fosso relativamente aos pares da UE. Contudo, para que os bancos portugueses sejam mais rentáveis, terão de gerar capital organicamente e alienar mais rapidamente crédito malparado.

Melhores perspetivas de rendibilidade atraíram investidores estrangeiros para investir em instituições de crédito portuguesas. Os investidores estrangeiros desempenham um papel cada vez mais importante no setor bancário português. O BPI prosseguiu a desconsolidação da sua posição em risco angolana e, em fevereiro de 2017, o grupo espanhol CaixaBank reforçou a sua participação no banco, que atualmente se eleva a 84,5 %. O Millennium BCP, o segundo maior banco no sistema, reforçou o seu capital e juntou o conglomerado chinês Fosun à sua lista de acionistas estratégicos. O Santander Totta, pertencente ao grupo espanhol Santander, continua a aumentar o seu património através da consolidação das suas operações com a filial portuguesa do Banco Popular, na sequência da resolução do Banco Popular espanhol. Na sequência de um processo com a duração de três anos, a venda do Novo Banco foi concluída em outubro de 2017, quando Lone Star, um fundo de capital acionista não aberto à subscrição pública dos EUA, concluiu o negócio para adquirir 75 % do banco em troca da recapitalização do Novo Banco em mil milhões de EUR. Os bancos de propriedade totalmente portuguesa, tais como o o maior banco do setor, a CGD, e o Montepio, o sexto maior banco português, realizaram igualmente aumentos de capital, que, no caso da CGD, foi realizado através de recapitalizações públicas, uma vez que é um banco público a 100 %. O Montepio transformou-se numa sociedade de responsabilidade limitada, um estatuto jurídico que reforça as participações acionistas, a governação e a orientação estratégica do banco.

4.2.2. MERCADO DA HABITAÇÃO*

Gráfico 4.2.2: **Diferencial de valorização com base no preço/rendimento e preço/arrendamento e diferenciais de valorização com base no modelo fundamental**



Fonte: Comissão Europeia

Os preços dos bens imobiliários regressaram aos níveis de 2009 e o ritmo de descida de empréstimos imobiliários abrandou. A inflação dos preços da habitação passou de 7,1 % em 2016 para 10,4 % em relação ao mesmo período do ano

anterior no terceiro trimestre de 2017. O índice deflacionado dos preços da habitação aumentou 6 % em 2016 e estima-se que tenha aumentado ainda mais em 2017. Os preços dos bens imobiliários regressaram aos níveis de 2009, o que implica uma apreciação real de 20 % desde 2013, após uma desvalorização de 17 % entre 2010 e 2013. Os preços de imóveis comerciais crescem mais lentamente do que os de habitação. Os empréstimos imobiliários concedidos recentemente entre janeiro e setembro de 2017 mais do que quadruplicaram relativamente à média de 2012-2013. No entanto, correspondem apenas a cerca de um quarto da média de 2003 a 2007. Por conseguinte, as amortizações ainda superam os novos empréstimos imobiliários e o seu volume ainda diminui 2,3 %, em relação ao mesmo período do ano anterior no final do terceiro trimestre de 2017. Se for ajustado relativamente a todos os fatores conexos sem relação com transações ([23]), a redução é de 1,4 %.

Os preços ainda estão a recuperar a partir da depressão provocada pela crise, com aumentos de preços sobretudo limitados às zonas turísticas. A concentração dos aumentos de preços nas zonas turísticas, incluindo projetos para a transformação de imóveis residenciais em estruturas de alojamento, indica que o mercado da habitação é atualmente impulsionado principalmente pela procura externa e por investimentos relacionados com o turismo. Os fatores internos têm um impacto muito menor, dado o volume de empréstimos imobiliários continuar a diminuir. O aumento dos preços no período 2016-2017 surge após um longo período de declínio e tem sido, até agora, considerado uma correção da anterior subavaliação, em vez de uma acumulação de novos desequilíbrios. Com base no diferencial de avaliação sintético (uma média de uma avaliação baseada em modelos e de desvios face aos rácios preço/rendimento e preço/arrendamento), os preços reais da habitação continuam a ser considerados ligeiramente subavaliados. No entanto, o rápido aumento dos preços afeta a procura interna e poderá agravar o problema da acessibilidade da habitação (secção 4.3.2). As restrições ainda existentes no setor da construção deverão ser avaliadas para compreender se constituem um obstáculo ao aumento da oferta de habitação (ver secção 4.4.3).

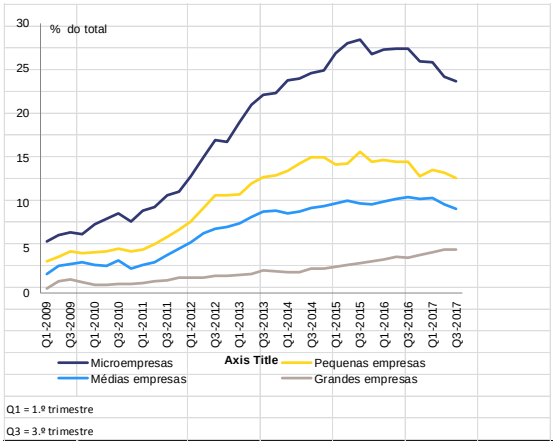
([23]) O BCE calcula as taxas de crescimento anuais como as diferenças nos montantes pendentes ajustados em função de todos os fatores conexos sem relação com transações, ou seja, reavaliações, reclassificações e ajustamentos da taxa de câmbio.

4.2.3. ACESSO AO FINANCIAMENTO*

O montante dos empréstimos bancários concedidos ao setor empresarial continuou a diminuir, mas a um ritmo mais lento. Globalmente, os empréstimos ao setor privado diminuíram 4,0 % entre setembro de 2016 e setembro de 2017, tendo o volume de empréstimos às empresas diminuído 6,7 %. Como os bancos portugueses alienaram algumas carteiras de crédito malparado, a redução ajustada é apenas de 1,2 %. O rácio empréstimos/depósitos diminuiu ligeiramente, passando de 80,9 % no segundo trimestre de 2016 para 79,4 % no segundo trimestre de 2017 — pela contração dos empréstimos e não pelo aumento dos depósitos. A contração na concessão de crédito afeta tanto as PME como as grandes empresas. Em setembro de 2017, a proporção de devedores com crédito em incumprimento ascendeu a 26,4 % (Banco de Portugal). O processo de desendividamento está em curso, com uma redução global do endividamento do setor privado. Logo, diminui o acesso das empresas ao crédito bancário. Além disso, as taxas de juro em Portugal encontram-se entre as mais elevadas na área do euro (2,75 % em setembro de 2017, contra 1,57 %).

As PME portuguesas são altamente dependentes do crédito bancário. Os empréstimos a microempresas e PME representaram a maior parte do total dos empréstimos a ENF portuguesas. As PME têm rácios mais elevados de crédito malparado (gráfico 4.2.3). As micro e pequenas empresas têm um risco um pouco maior do que as empresas de maior dimensão, o que se reflete primeiramente nos rácios mais elevados de crédito malparado nesse segmento e, em segundo lugar, explica também as suas taxas de juro mais elevadas. As grandes empresas enfrentam menos obstáculos ao financiamento através de fontes alternativas, como as emissões de obrigações e ações.

Gráfico 4.2.3: **Empréstimos em incumprimento, em percentagem do total de empréstimos de acordo com a dimensão das ENF**



Fonte: Banco de Portugal

Um elevado nível de crédito malparado está a tornar os bancos mais prudentes no que diz respeito à concessão de crédito. Embora os empréstimos concedidos às empresas do melhor quartil de risco estejam a crescer num contexto de grande concorrência interbancária, os empréstimos a empresas altamente endividadas estão, por outro lado, a diminuir. No entanto, as empresas portuguesas beneficiaram, em geral, de uma conjuntura de baixas taxas de juro, que facilita, em certa medida e a par de outros fatores, a sobrevivência das empresas excessivamente endividadas. De acordo com estimativas recentes, cerca de 14 % dos capitais foram afetados a «empresas-fantasma» em 2013 em Portugal (ver McGowan et al., 2017). Uma vez que as taxas de juro estão novamente a subir, algumas dessas empresas podem vir a ter cada vez mais dificuldades em reembolsar os empréstimos, o que, por sua vez, aumenta o risco de incumprimento e afeta negativamente a procura de investimento. As empresas altamente endividadas estão particularmente expostas a subidas das taxas de juro (Antonecchia et al., 2016), uma vez que os seus lucros são sobretudo canalizados para o reembolso das suas dívidas. Taxas de juro mais elevadas poderão pôr totalmente em perigo a sua capacidade de investimento, o que poderá ter um impacto negativo sobre o crescimento económico. Por conseguinte, as políticas destinadas a facilitar a retirada das empresas não viáveis e a reforçar a dinâmica empresarial irão reduzir o risco de ineficiência na afetação do capital e, simultaneamente, reduzir o fluxo de novo crédito malparado num contexto de taxas de juro mais elevadas.

Através de uma maior diferenciação dos riscos, os bancos reorientam o crédito para as empresas menos endividadas com modelos empresariais promissores. Cada vez mais, os bancos diferenciam a oferta de crédito de acordo com os níveis de risco de crédito, e o elevado nível de crédito malparado não parece ter um grande impacto na oferta de crédito a empresas sãs com modelos empresariais promissores e de baixo risco. Pelo contrário, existe uma concorrência intensa entre os bancos pelos riscos mais reduzidos e as taxas de juro de empréstimos às empresas diminuíram para metade desde 2012. A margem de lucro média para o quartil com os riscos mais reduzidos foi inferior a 2 % em setembro de 2017. Os bancos aumentaram os seus empréstimos a este quartil em 5 %, numa base anual. O volume de empréstimos ao segundo quartil com os riscos mais reduzidos permaneceu constante, enquanto diminuiu para os dois quartis com os riscos mais elevados — parcialmente através de abates e reestruturação de crédito malparado. A análise do Banco de Portugal mostra que as empresas que reduziram o investimento desde 2011 tinham um rácio médio dívida/ativos totais de aproximadamente 36 % em 2011, tendo descido cerca de 2 pontos percentuais. As empresas que aumentaram o investimento tinham um rácio dívida/ativos totais de cerca de 28 % em 2011, tendo aumentado um ponto percentual. Trata-se de uma evolução favorável, na medida em que contribui para a estabilidade macrofinanceira, fomenta a trajetória de desendividamento de Portugal e, através da canalização de fundos para os setores mais produtivos, contribui para a reafetação de recursos aos setores em crescimento.

Estão a ser envidados importantes esforços para melhorar o acesso das PME ao financiamento. Em 2017, o acesso ao financiamento foi o mais importante motivo de preocupação para 10 % das PME portuguesas (7 % a nível da UE)([24]). Este nível diminuiu consideravelmente a partir de 19 % em 2013. Portugal concedeu fundos novos e específicos às PME, não só para fundo de maneio como para crescimento das empresas, mas também para capitalização de empresas endividadas. Foi introduzida uma nova iniciativa legislativa e

([24]) Estudo do acesso a financiamento por parte das empresas

regimes de apoio público, como, por exemplo, garantias para empréstimos bancários, linhas de crédito e fundos. Por exemplo, em janeiro de 2017, foi lançada uma nova linha de crédito de 1,6 mil milhões de EUR para apoiar as PME, incluindo uma garantia parcial concedida por sociedades privadas de garantia mútua e uma contragarantia pública parcial. Vem adicionar-se a uma linha de crédito de mil milhões de EUR lançada em 2016. Em relação ao orçamento de 2018, foram lançados novos instrumentos financeiros no âmbito do programa *Capitalizar* (ver secção 4.4.3): um reforço das *Linhas Capitalizar* (mais cerca de 1,6 mil milhões de EUR) e duas novas linhas de crédito: para as empresas exportadoras (600 milhões de EUR) e para o financiamento de empresas de média capitalização (400 milhões de EUR). Paralelamente às linhas de crédito, os empréstimos bancários continuam a ser a mais importante fonte de financiamento das PME portuguesas. A melhoria do acesso ao capital pode aumentar as baixas taxas de sobrevivência das empresas. No período 2014-2020, haverá 5 mil milhões de EUR de fundos da UE disponíveis para apoiar as PME. Nos últimos dois anos, a aprovação de incentivos financeiros para projetos de apoio às PME aumentaram significativamente, com quase 3,5 mil milhões de EUR autorizados e metade dos projetos já executados.

As taxas de sobrevivência das empresas continuam a ser baixas. Apenas 46,5 % das empresas criadas em 2008 estavam em atividade em 2010, ao passo que apenas 50,6 % das empresas criadas em 2012 sobreviveram até 2014. A taxa de sobrevivência não se alterou substancialmente após a crise, ao passo que o número de empresas criadas em 2012 foi muito inferior ao de 2008, o que indica que, em Portugal, existem sérias dificuldades para as empresas que tentam sobreviver (ver Felix, S. 2017). O acesso limitado ao capital (tanto em termos de disponibilidade de capital como do conhecimento das oportunidades existentes por parte dos empresários) pode ser um dos principais fatores que explicam a baixa competitividade das novas empresas.

Fontes alternativas de financiamento continuam a ser pouco relevantes para as empresas portuguesas. Em 2016, os investimentos privados em capitais próprios foram muito inferiores à média da UE. Além disso, no que diz respeito aos capitais próprios, em 2017 apenas 3 % das PME os consideravam relevantes ou os utilizaram. *Start-up Portugal* (um programa de apoio ao espírito empresarial) foi criado para oferecer alternativas aos empréstimos bancários. O programa promove novos métodos de financiamento, como o financiamento colaborativo em capitais próprios, os empréstimos entre pares e o coinvestimento com investidores nacionais e internacionais importantes. Os investimentos em capital de risco em proporção do PIB são baixos (0,008 % em 2016, segundo a *Invest-Europe*). *Portugal Ventures*, a entidade responsável pelo investimento público em capital de risco, tem capacidade para intervir em setores estratégicos como as tecnologias da informação, as ciências da vida, o turismo e os projetos numa fase em que o risco é considerado demasiado elevado para os investidores privados. O rácio capitais próprios totais/ativos totais para as empresas foi de 32 % em 2015 (Banco de Portugal, 2017), o que é baixo pelos padrões da UE. Cerca de um terço das empresas portuguesas têm uma situação líquida negativa (29 %), sobretudo as mais pequenas.

O financiamento de capital de risco diminuiu desde a crise, o que entrava o potencial de crescimento das empresas portuguesas. Os investimentos em capital de risco em percentagem do PIB ainda não recuperaram para o nível anterior à crise. Tradicionalmente, alguns dos mais importantes investidores em capital de risco de Portugal são provenientes do setor bancário, que é normalmente mais avesso ao risco, canalizando fundos para empresas mais maduras e previsíveis (com menos riscos). O capital de risco provem principalmente de fontes bancárias e públicas, que representam cerca de dois terços dos investimentos de capital de risco em Portugal. As tecnologias da informação e comunicação (TIC) constituem o setor mais representado tanto em termos de montante recebido como do número de empresas que beneficiam de apoio (Invest-Europe). *Portugal Ventures*, uma empresa pública de capital de risco, investe em capital de constituição de empresas portuguesas em fase de arranque nos setores da tecnologia, ciências da vida e turismo, e investiu mais de 260 milhões de EUR, em 116 empresas, desde a sua criação em 2012. Anunciou que outros 10 milhões de EUR serão concedidos a empresas em fase de arranque de base tecnológica. Contudo, a bolsa de valores não tem muito atrativo, já que não houve ofertas públicas iniciais desde 2014

(*Euronext New Listings Lisbon*). Uma vez que alguns investidores em capital de risco pretendem obter retornos rápidos dos investimentos (por exemplo, através de uma oferta pública inicial), a dinamização do mercado bolsista é fundamental.

As empresas mais pequenas estão a ser ajudadas a aceder aos mercados de capitais. No âmbito do programa *Capitalizar*, existem novas iniciativas regulamentares para permitir às empresas o acesso a financiamento no mercado de capitais e proporcionar opções de investimento mais vastas aos investidores. No que diz respeito ao capital próprio, em junho de 2017 foi criado um novo instrumento jurídico de investimento para permitir às PME o acesso indireto ao financiamento no mercado bolsista. Este novo tipo de instrumento de investimento é concebido especialmente para investimentos indiretos nas PME, que são reunidos num sistema de organismos de investimento coletivo que são admitidos à negociação num mercado regulamentado. No que diz respeito à dívida, foi criado um novo tipo de valor mobiliário do mercado monetário, os certificados de dívida de curto prazo, que alargam a gama de títulos de dívida à disposição de PME emitentes, que são elegíveis para investimento pelos fundos de investimento tradicionais. Ambas as medidas permitem às empresas diversificar as suas fontes de financiamento para além da contração de dívida, oferecendo igualmente uma maior escolha aos investidores (Decreto-Lei n.º 77/2017, de 30 de junho).

4.2.4. ENDIVIDAMENTO DO SETOR PRIVADO*

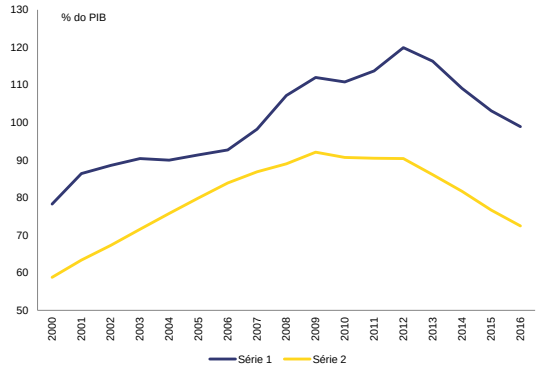
A dívida do setor privado, embora elevada, está a seguir uma trajetória constantemente descendente. Em termos consolidados, a proporção da dívida do setor privado em relação ao PIB diminuiu de 210 % no final de 2012 para 171 % no final de 2016. A distância relativamente ao limiar indicativo do PDM de 133 % foi assim reduzida para cerca de metade, baixando 1/8 anualmente, o que é um ritmo rápido se comparado com o ritmo de referência para a dívida pública (referência do ajustamento de 1/20 por ano do Pacto de Estabilidade e Crescimento). No final de 2016, a dívida consolidada das empresas representava 58 % do total da dívida do setor privado, um nível semelhante ao registado quatro anos antes, o que indica que os setores das famílias e das empresas estão a seguir um processo de desendividamento a um ritmo análogo. Com base nos dados trimestrais do Banco de Portugal sobre o volume de dívida não consolidada, os maiores níveis de dívida em setembro de 2017 estão presentes nos setores do comércio (23 % do PIB), da indústria transformadora (22 %) e dos serviços de utilidade pública (18 %). Os montantes relativos à construção e ao imobiliário situam-se em 13 % em cada um destes setores. Os níveis de dívida estão a diminuir em todos os setores, mas a maior queda foi registada no setor da construção. A dívida acumulada pelas grandes empresas representa 43 % do PIB, enquanto o nível relativo às microempresas é de 34 % do PIB. Ambos os grupos estão a reduzir a sua dívida a taxas semelhantes.

Embora o ritmo de redução do endividamento pareça adequado, a dívida do setor privado continua a ser bastante superior aos limiares prudenciais e aos limiares baseados nos fundamentos económicos estimados([25]). Ambos estes limiares para Portugal são considerados mais rigorosos do que o limiar do PDM (ver secção 3). No entanto, o ritmo de redução dos rácios da dívida é significativo. Além disso, a mais recente melhoria dos rácios de capitalização bancária e o desempenho e perspetivas macroeconómicos são suscetíveis de reforçar os limiares prudenciais e os limiares baseados nos fundamentos económicos com um impacto positivo no ritmo de redução do endividamento. Estas conclusões aplicam-se tanto às empresas como às famílias, em que a distância relativamente aos referidos limiares é significativa, verificando-se igualmente um forte ajustamento em curso. No setor empresarial, o rácio consolidado da dívida, de 98,9 % no final de 2016, é superior aos limiares prudenciais e aos limiares baseados nos fundamentos económicos estimados, respetivamente, em torno de 47 % e 75 % em 2016. No setor das famílias, o rácio da dívida de 72,5 % deve ser apreciado face a limiares estimados em cerca de 30 %. Além disso, os indicadores de sustentabilidade da dívida sugerem que a taxa de poupança das famílias terá de

([25]) Ver nota 5 da secção 1.

aumentar a fim de assegurar a sustentabilidade a médio e a longo prazo do seu balanço([26]).

Gráfico 4.2.4: **Endividamento do setor privado**



Fonte: Eurostat

A estrutura da dívida está a melhorar, mas persistem alguns problemas. A estrutura da dívida põe em evidência algumas vulnerabilidades do setor privado, mas está a melhorar. O principal problema é a percentagem elevada, embora com tendência para diminuir, de crédito malparado (ver secção 4.2.1). O problema é mais acentuado no setor empresarial, representando cerca de dois terços de todo o crédito malparado. No setor das famílias, o ónus do crédito malparado é menos acentuado. No entanto, o ritmo de redução da dívida tem lugar num contexto de baixas taxas de poupança, que se estima tenham aumentado apenas marginalmente para 6,2 % em 2017, contra 5,8 % em 2016, continuando assim a situar-se significativamente abaixo dos níveis históricos. O peso da dívida e os problemas estruturais associados têm, por conseguinte, um impacto negativo sobre o investimento e o crescimento, sendo em parte compensados pelo papel cada vez mais importante dos fluxos de IDE, cuja proporção na posição externa líquida de Portugal está a aumentar (ver secção 4.4.3).

([26]) Os indicadores de sustentabilidade da dívida correspondem ao ajustamento permanente da taxa de poupança a fim de: i) alcançar o limiar baseado nos fundamentos económicos para a dívida no prazo de 15 anos (S1) e ii) assegurar que seja posteriormente reembolsada a dívida financeira líquida (S2). Ver também «Benchmarks for the assessment of private debt» (Limiares para a avaliação da dívida privada) da Comissão Europeia (2017), relatório para o Comité de Política Económica.

4.3. MERCADO DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS

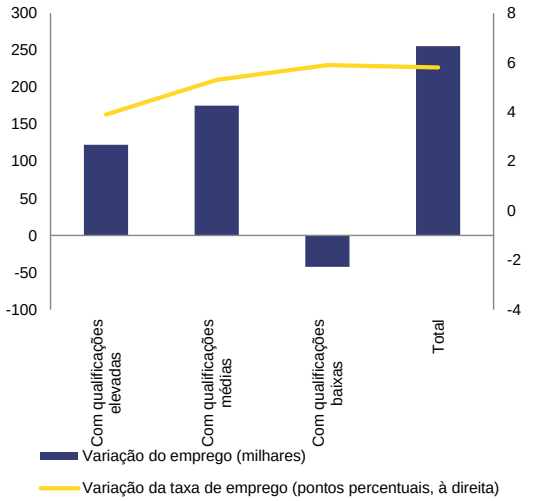
4.3.1. MERCADO DE TRABALHO*

As condições do mercado de trabalho continuam a melhorar, graças à retoma económica, mas o desemprego dos jovens continua a ser um desafio. O desemprego continua a baixar regularmente e a taxa de emprego atingiu o seu nível mais elevado desde 2008 (ver secção 1). O desemprego dos jovens também está a diminuir, mas continua elevado, situando-se ao nível de 22,8 % no quarto trimestre de 2017 (em comparação com 16,2 % na UE). Ao mesmo tempo, a taxa de jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação é inferior à média da UE, situando-se nos 10,6 % em 2016, devido principalmente à descida da proporção desses jovens inativos no total da população ativa. O desemprego de longa duração diminuiu rapidamente e está agora ao mesmo nível que na área do euro. Em percentagem da população ativa, ascendia a 4,3 % no terceiro trimestre de 2017, depois de ter atingido um máximo de 9,3 % no terceiro trimestre de 2013. Os desempregados mais idosos têm mais dificuldade em obter emprego. Quase três quartos das pessoas dos 50 aos 64 anos têm estado desempregadas por um longo período.

O crescimento dos salários em Portugal abrandou significativamente na sequência da crise económica e financeira de 2008. O crescimento nominal dos salários foi retomado em 2015 e regressou a níveis globalmente consentâneos com a evolução da produtividade, da inflação e do desemprego (ver secção 1 e Comissão Europeia, 2017c). A remuneração dos trabalhadores por hora trabalhada é significativamente inferior à média da UE, apesar de uma melhoria entre 2015 e 2016. Esta evolução reflete o lento crescimento da produtividade e o crescimento salarial moderado ao longo dos últimos dez anos, bem como a elevada percentagem de trabalhadores temporários (comparativamente pouco remunerados).

Os recentes aumentos do salário mínimo têm apoiado os rendimentos dos trabalhadores com salários baixos, mas levou a uma compressão da estrutura salarial. O aumento do salário mínimo em 2017 (fixado em 557 EUR por mês) foi o terceiro desde 2014, o que aponta para um aumento cumulativo de 14,2 %. O Governo decidiu igualmente aumentá-lo, em 4,1 %, para 580 EUR por mês, a partir de 1 de janeiro de 2018. Em termos absolutos, o salário mínimo continua a ser baixo, correspondendo a cerca de 675 EUR por mês numa base de 12 meses (uma vez que é pago 14 vezes por ano), comparativamente à média da UE. No entanto, é elevado quando comparado com a média portuguesa e os níveis do salário mediano (dos quais representava, respetivamente, 47,2 % e 65,3 % em 2016)([27]). Os recentes aumentos conduziram a um forte aumento do número de trabalhadores abrangidos, tendo passado para 21,6 % no terceiro trimestre de 2017 (Governo de Portugal, 2017), comprimindo assim ainda mais a estrutura salarial. A compressão salarial em curso reduz o prémio remuneratório das competências adquiridas, em especial para as pessoas com competências baixas ou médias, e reduz os incentivos para os trabalhadores pouco qualificados investirem na educação e na formação. A atualização de competências constitui um problema fundamental num contexto em que quase metade da mão de obra é pouco qualificada (ver secção 4.4.3).

Gráfico 4.3.1: **Emprego e taxa de emprego por nível educacional, variação entre os terceiros trimestres de 2014 e de 2017, grupo etário 20-64 anos**



Fonte: Eurostat, IFT

([27]) Com base nos dados do Eurostat [earn_mw_avgr2].

Caixa 4.3.1: Acompanhamento do desempenho à luz do Pilar Europeu dos Direitos Sociais

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão Europeia, estabelece 20 princípios e direitos em benefício dos cidadãos da UE. Tendo em conta o legado da crise e as alterações ocorridas nas nossas sociedades em consequência do envelhecimento da população, da digitalização e das novas formas de trabalhar, o pilar serve de referência para um processo renovado de convergência no sentido de melhores condições de trabalho e de vida.

Portugal enfrenta desafios relativamente a um conjunto de indicadores do painel de indicadores sociais ([28]) subjacente ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Portugal apresenta progressos positivos, ainda que moderados, em termos de redução da pobreza e da exclusão social, embora o impacto das prestações sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza seja limitado. Não obstante reformas recentes, o problema da desigualdade de rendimentos também mantém toda a sua importância num contexto de um rendimento disponível ainda abaixo dos níveis anteriores à crise. Após ter sido fortemente afetado pela crise, o mercado de trabalho prossegue a sua rápida recuperação, e a taxa de emprego é superior à média da UE, com uma disparidade muito reduzida de emprego entre homens e mulheres. A segmentação do mercado de trabalho e o desemprego continuam a ser desafios, sendo os jovens especialmente afetados. A situação sanitária do povo português é relativamente boa, mas persistem as desigualdades em matéria de saúde.

PORTUGAL		
Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho	Estudantes que abandonam precocemente o sistema de ensino e formação (% da população com 18-24 anos)	Situação crítica
	Disparidade no emprego entre homens e mulheres	Na média
	Rácio dos quintis de rendimento (S80/S20)	A acompanhar
	Em risco de pobreza ou de exclusão social (em %)	Na média
	Jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (% da população com 15-24 anos)	Na média
Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas	Taxa de emprego (% da população com 20-64 anos)	Na média
	Taxa de desemprego (% da população com 15-74 anos)	A acompanhar
	Crescimento do rendimento disponível bruto das famílias *per capita*	A acompanhar
Proteção e inclusão sociais	Impacto das transferências sociais (com exclusão das pensões) na redução da pobreza	A acompanhar
	Crianças com menos de três anos de idade em estruturas formais de acolhimento	Melhor desempenho
	Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio	Na média
	Nível de competências digitais	A acompanhar

Os Estados-Membros são classificados de acordo com uma metodologia estatística acordada com o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social. A metodologia analisa conjuntamente os níveis e alterações dos indicadores em comparação com as respetivas médias da UE e classifica os Estados-Membros em sete categorias (desde «melhor desempenho» até «situação crítica»). Por exemplo, um país pode ser assinalado como «acima da média» se o nível do indicador for próximo da média da UE, mas estiver a melhorar rapidamente. Para mais pormenores metodológicos, consultar o projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2018, COM (2017) 674 final.
NEET: jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer ação de formação; RDBF: rendimento disponível bruto das famílias.

Embora a partir de níveis elevados, a taxa de abandono escolar precoce diminuiu significativamente, e está no bom caminho para atingir a meta nacional de 10 % constante da estratégia Europa 2020. A taxa diminuiu de 34 %, em 2008, para 14 %, em 2016, também graças aos recentes esforços neste domínio. Os resultados escolares continuam a melhorar, mas subsistem preocupações em relação à equidade. A população adulta é ainda caracterizada por baixos níveis de competências, incluindo as competências digitais.

Portugal tomou recentemente medidas para melhorar o equilíbrio entre a vida profissional e familiar. 47,2 % das crianças entre 0 e 3 anos estavam em estruturas de acolhimento formais em 2016, contribuindo para a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. Foram adotadas recentemente medidas estratégicas para promover o equilíbrio entre a vida profissional e familiar, nomeadamente a prorrogação dos direitos de licença de paternidade. Concretamente, Portugal alargou recentemente a duração da licença de paternidade a 25 dias úteis (anteriormente, 20 dias úteis), 15 dos quais são obrigatórios (anteriormente, 10), devendo ser utilizados durante o primeiro mês após o nascimento.

([28]) O painel de indicadores sociais abrange 14 indicadores principais, dos quais 12 são atualmente utilizados para comparar o desempenho dos Estados-Membros. Os indicadores «participantes em políticas ativas do mercado do trabalho por 100 pessoas que querem trabalhar» e «remuneração dos trabalhadores por hora trabalhada (em EUR)» não são utilizados devido a problemas de ordem técnica dos Estados-Membros. Serão debatidas possíveis alternativas nos comités competentes. Abreviatura: RDBF - rendimento disponível bruto das famílias.

Continuam os aumentos do salário mínimo, num contexto de forte criação de postos de trabalho. Embora o número de trabalhadores pouco qualificados em situação de emprego tenha baixado cerca de 42 000 desde 2014, o número de pessoas em idade ativa com baixas qualificações diminuiu ainda mais (como resultado da melhoria em curso das qualificações da população) (gráfico 4.3.1). Assim, a sua taxa de emprego aumentou efetivamente 5,9 pontos percentuais. Trata-se de

um aumento superior ao registado para os trabalhadores com qualificações médias (5,3 pontos percentuais). A taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados é relativamente elevada (68,4 % no terceiro trimestre de 2017 no grupo etário 20-64 anos), mas diminuiu quase 3 pontos percentuais em 10 anos. Por outro lado, durante o mesmo período, a taxa de emprego das pessoas com qualificações médias aumentou cerca de 7 pontos percentuais. Globalmente, estes elementos indicam que, embora os aumentos do salário mínimo não tenham impedido a taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados de recuperar durante a retoma económica, impulsionada pela expansão nos setores com elevada intensidade do fator trabalho, como a construção e o turismo, a empregabilidade destes trabalhadores (condicionada por mudanças estruturais de longo prazo que ocorrem na economia) continua em risco. São publicados pelo Governo relatórios trimestrais para acompanhar a evolução do salário mínimo, sendo debatidos com os parceiros sociais.

Apesar do considerável aumento, recentemente, do número de contratos permanentes, a segmentação do mercado de trabalho continua elevada. A proporção de trabalhadores com contratos temporários é das mais elevadas da UE (ver secção 1). Em 2016, 85,5 % dos trabalhadores temporários (com idades entre 20 e 64 anos) encontravam-se nessa situação involuntariamente. Os trabalhadores por conta própria (sem empregados) atravessam um período de declínio com natureza de longo prazo; passaram de mais de 18 % do emprego total no início da década de 2000 para 11,4 % em 2016. Esta tendência deve-se principalmente a uma diminuição na agricultura e na indústria transformadora, mas é registado um aumento moderado nos serviços profissionais e noutras atividades de serviços, o que poderá estar ligado, em certos casos, a «falso» trabalho por conta própria. De acordo com uma análise da Eurofound (2017), 34 % dos trabalhadores por conta própria em Portugal (uma das percentagens mais elevadas na UE) têm esse estatuto porque não têm qualquer outro trabalho.

Embora as transições de empregos temporários para empregos permanentes estejam a aumentar, os contratos temporários continuam a ser a norma para os desempregados à procura de emprego. A taxa anual de transição do emprego temporário para o emprego permanente tem aumentado durante a retoma económica. Foi de cerca de 30 % em 2016, contra 24 % em 2013, sendo superior à média da UE (23,7 %) em 2015 (dados EU-SILC). Entretanto, a taxa de transição de contratos temporários para o desemprego baixou cerca de um terço (de 17,4 % em 2014 para 11,3 % em 2016, sendo embora ligeiramente superior à média da UE, de 9,9 % em 2015). Ainda é bastante mais provável que um desempregado obtenha um contrato temporário do que um contrato permanente (18,3 % contra 4,7 % em 2016; o rácio entre os dois valores, 3,9, é dos mais elevados da UE).

A disparidade salarial entre trabalhadores temporários e permanentes é muito elevada e aumentou durante a crise. Em especial, a medida que permite uma comparação de trabalhadores de outro modo semelhantes mostra que esta discrepância salarial aumentou de 14 %, em 2010, para 15 %, em 2014, e é uma das mais elevadas da UE (Comissão Europeia, 2017). A disparidade salarial aumenta em função dos quintis dos rendimentos, sendo mais elevada para os 20 % superiores da distribuição de rendimentos de Portugal. Esta situação indica a existência de um desafio, especialmente para trabalhadores altamente qualificados.

As medidas tomadas para promover a criação de postos de trabalho permanentes revelaram-se eficazes, mas com uma abrangência limitada. Em janeiro de 2017, o Governo reviu o seu programa de apoio ao emprego no intuito de promover a contratação de trabalhadores por tempo indeterminado. Foram introduzidas duas medidas no intuito de promover a contratação ao abrigo de contratos permanentes (*Contrato-Emprego*) e apoiar a conversão dos estágios em contratos permanentes (*Prémio-Emprego*). Essas medidas revelaram-se eficazes, mas com uma abrangência limitada. Foram igualmente introduzidas isenções de contribuições sociais para a contratação de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis (por exemplo, os desempregados de longa duração e os jovens) com contratos permanentes. Também estão a ser recrutados mais inspetores do trabalho e está a ser promovida uma maior coordenação entre a inspeção do trabalho e os serviços fiscais e de segurança social.

As medidas possíveis para combater a segmentação do mercado de trabalho serão objeto de debates tripartidos. Na sequência da publicação do Livro Verde sobre as Relações Laborais (ver caixa 4.3.2), o Governo deu início a um debate com os parceiros sociais sobre possíveis medidas para combater a segmentação, incluindo uma eventual redução da duração máxima cumulativa dos contratos a prazo e limitando as razões jurídicas para a sua utilização. Não está atualmente prevista qualquer medida para rever o quadro jurídico em matéria de despedimentos, que, tal como referido no relatório relativo a Portugal de 2017 e pela OCDE (2017c), pode atuar como desincentivo à contratação ao abrigo de contratos permanentes e conduzir a pesados processos judiciais.

As convenções coletivas de trabalho estão a aumentar, mas permanecem abaixo dos níveis anteriores à crise. O Governo e a maioria dos parceiros sociais acordaram em janeiro de 2017 o não uso da figura da denúncia de convenções coletivas de trabalho durante um período de 18 meses (segundo a qual pode-se pôr termo aos acordos coletivos caducados a pedido de uma das partes), a fim de promover o diálogo social e reavivar a negociação coletiva. Os dados relativos a 2017 apontam efetivamente para uma aceleração das convenções coletivas de trabalho([29]), tendo sido assinadas 208 em 2017 (com 46 % a nível das empresas) em comparação com um total de 146 em 2016. Em junho de 2017, as regras sobre a prorrogação das convenções coletivas de trabalho foram igualmente objeto de alterações. O novo quadro introduz a análise das variáveis económicas, retira os critérios fixos (embora flexíveis) de representatividade e introduz um prazo administrativo mais curto para publicar decisões de prorrogação (35 dias úteis — RCM 82/2017, 09/06). O impacto das novas regras nas práticas de fixação salarial (ver o relatório sobre a supervisão pós-programa em Portugal do verão de 2017) será acompanhado ao longo dos seguintes trimestres. A proporção de prorrogações de convenções coletivas de trabalho publicadas aumentou em 2017 para 41 % (contra 24 % em 2016), mas permanece muito abaixo do nível de 2008 (46 %).

([29]) Boletim Estatístico de novembro de 2017 (GEP), os dados referem-se ao total das convenções coletivas de trabalho setoriais e a nível das empresas.

As medidas tomadas no quadro da Garantia para a Juventude contribuíram para a redução do desemprego dos jovens. Em média, em 2016, quase 6 de cada 10 jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação, com idades até 25 anos, estavam inscritos no regime Garantia para a Juventude (em comparação com uma média da UE de 42,5 %). Trata-se de uma melhoria considerável em relação a 2015 (48,8 %). Mais de metade das pessoas que saíram do regime Garantia para a Juventude em 2016 (56 %) tinham entrado no mercado de trabalho ou desenvolviam atividades de ensino e formação no prazo de 6 meses. Os dados de acompanhamento sobre as perspetivas de longo prazo indicam que os resultados são sustentáveis. No entanto, a realização do objetivo de proporcionar uma oferta no prazo de 4 meses está a revelar-se difícil, indicando os dados de acompanhamento que não está a ser concretizado. Desde 2014, a percentagem de jovens ainda na fase preparatória após 4 meses aumentou (em mais de 32 pontos percentuais) e atingiu 55 % em 2016, acima da média da UE (49 %).

Foram realizados alguns progressos para melhorar as políticas ativas do mercado de trabalho e combater o desemprego de longa duração. Em outubro de 2016, foi introduzido no Serviço Público de Emprego um modelo de apoio personalizado. O objetivo é garantir aos utilizadores um apoio personalizado e integrado com base num plano personalizado, em especial para os desempregados de longa duração, até serem efetivamente integrados no mercado de trabalho. O quadro de acompanhamento da Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho (Comissão Europeia d) mostra que quase todos os desempregados de longa duração registados tinham assinado um acordo de integração no emprego em 2016 (98,3 %, contra uma média da UE de 56,2 %). Destes, 20,6 % foram reintegrados no mercado de trabalho (14,2 % na UE). Todavia, esta percentagem era inferior para pessoas com baixa escolaridade e para a faixa etária 55-64 anos. Dados nacionais recentes apontam para um aumento da proporção de beneficiários de subsídios de desemprego que são integrados no mercado de trabalho (de 12,8 % em novembro de 2014 para 17,5 % em novembro de 2017). Além disso, o número médio de meses em que os beneficiários estavam registados no

Serviço Público de Emprego passou de 16,7 em novembro de 2014 para 12,7 em novembro de 2017. O Governo tenciona criar balcões únicos no primeiro trimestre de 2018 para prestar serviços integrados às pessoas e aos empregadores e assegurar a coordenação do Serviço Público de Emprego com outros serviços. Portugal está também a desenvolver medidas para oferecer apoio combinado à contratação de jovens e de trabalhadores mais idosos, sobretudo desempregados de longa duração (*Contrato-Geração*).

A recente recuperação económica e do mercado de trabalho de Portugal reduziu a emigração. A migração líquida continua a diminuir (de cerca de 37 300 pessoas em 2012 para 8 300 em 2016), mas permanece negativa. A taxa de migração líquida baixou durante o mesmo período, de 3,6 % para 0,8 %. Ainda assim, 40,5 % dos emigrantes permanentes em 2016 eram altamente qualificados (contra 29,9 % em 2015). A recuperação económica não será provavelmente suficiente para inverter o fluxo migratório líquido acumulado ao longo dos últimos anos. Poderá surgir escassez de oferta de mão de obra com baixas e altas qualificações, se não for compensada pelos fluxos migratórios. No setor da saúde, um número significativo de profissionais foi recrutado a partir de países da UE e de países terceiros (por exemplo, 1 836 médicos estrangeiros a trabalhar em Portugal em 2015 — Centro Europeu de Especialização (CEE) no domínio do direito do trabalho, emprego e políticas do mercado de trabalho, 2017).

Embora as disparidades entre homens e mulheres a nível do emprego continuem a ser reduzidas, a diferença de remuneração entre mulheres e homens está a crescer rapidamente. A diferença entre as taxas de emprego dos homens e das mulheres ascendeu a 6,8 pontos percentuais em 2016, abaixo da média da UE. Essa diferença diminuiu durante os anos de crise, e não aumentou durante a retoma. Pelo contrário, a disparidade salarial entre homens e mulheres (não corrigida) registou o maior aumento na UE (de 4,5 %) entre 2013 e 2015, atingindo 17,8 % (atualmente, superior à média da UE de 16,3 %). As disparidades salariais entre homens e mulheres são mais elevadas entre as pessoas com níveis de ensino mais elevados. O Governo está a aplicar uma agenda para a igualdade no mercado de trabalho, que inclui a Lei que estabelece o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa (Lei n.º 62/2017). A Assembleia da República está a debater um projeto de lei com o objetivo de promover a igualdade salarial entre homens e mulheres.

4.3.2. POLÍTICAS SOCIAIS

Continuam as melhorias a nível da redução da pobreza e das desigualdades. Os indicadores de pobreza melhoraram desde o início da retoma, embora o nível de desigualdade se mantenha elevado (ver secção 1). Os dados nacionais mais recentes e as projeções do Eurostat sugerem que as melhorias prosseguem. A taxa de risco de pobreza deverá registar uma descida de 19 % em 2016 (relativamente aos rendimentos de 2015) para 18,3 % em 2017 (relativamente aos rendimentos de 2016), de acordo com os mais recentes dados nacionais (provisórios). Além disso, as estimativas provisórias do Eurostat([30]) mostram uma diminuição deste indicador, impulsionada por um aumento dos rendimentos disponíveis dos agregados familiares com rendimentos mais baixos. Dados nacionais provisórios sugerem igualmente uma redução recente das desigualdades, isto é, o rácio entre os rendimentos auferidos pelos 20 % mais ricos e os 20 % mais pobres da distribuição de rendimentos tende a diminuir, passando de 5,9 em 2016 para 5,7 em 2017.

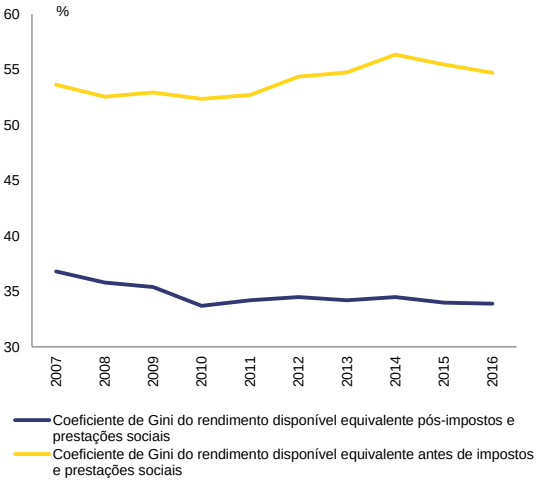
A pobreza no trabalho continua elevada, também devido à melhoria global no rendimento disponível mediano. Tendo estabilizado em 10,9 % em 2016, diminuiu ligeiramente para 10,8 % em 2017 (dados provisórios para os rendimentos de 2016), sendo ainda assim superior à média da UE (9,5 % em 2016). Trata-se de um problema específico para os trabalhadores com contratos temporários (13,5 % contra 6,6 % para os trabalhadores com contrato permanente) e para as famílias com filhos (13,0 % contra 8,3 % para os agregados familiares sem

([30]) O Eurostat produziu estimativas provisórias experimentais para o ano de referência dos rendimentos de 2016, que podem ser utilizados na análise preliminar até os dados finais das EU-SILC (estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE) estarem disponíveis.

filhos a cargo). O reduzido impacto, até ao presente, do salário mínimo na redução da pobreza no trabalho pode estar associado ao facto de a totalidade da população ter visto o seu rendimento disponível aumentar, dado o limiar de pobreza ser definido como 60 % do rendimento disponível equivalente mediano.

A capacidade redistributiva dos sistemas fiscal e de prestações sociais contribuiu para reduzir as desigualdades no mercado de trabalho e, por conseguinte, as desigualdades de rendimento. Como evidenciado no gráfico 4.3.2, as desigualdades de rendimento no mercado de trabalho (medidas pelo coeficiente de Gini ([31]) antes de impostos e transferências) aumentaram de forma constante entre 2011 e 2014, passando para 56,3 (das mais elevadas da UE). Tal é o reflexo da deterioração da situação do mercado de trabalho até 2014 e do aumento da segmentação do mercado de trabalho. Seguidamente, começou a diminuir em 2015. Em contrapartida, o coeficiente de Gini após impostos e transferências permaneceu relativamente estável durante a crise e tem vindo a diminuir desde 2014, passando para 33,9 em 2016, o que sugere que os regimes fiscais e de prestações sociais desempenharam um papel importante no combate às desigualdades de rendimento, nomeadamente nos últimos 5 anos (ver relatório do FMI de 2017; Comissão Europeia 2017c). ([32])

Gráfico 4.3.2: **Desigualdades no rendimento disponível antes e após impostos e transferências**



Fonte: Cálculos da Comissão Europeia com base nos dados do Eurostat e nas estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE.

([31]) Indicador compreendido entre 0 e 1, valores mais baixos indicam uma maior igualdade. A fim de ter em conta o impacto das diferenças na dimensão e na composição dos agregados familiares, o rendimento disponível total das famílias tido em conta é o rendimento após impostos e deduções.

([32]) A política orçamental pode contribuir para reforçar a redistribuição, reduzindo simultaneamente as desigualdades de rendimento disponível (após impostos e transferências) e no mercado de trabalho (antes de impostos e transferências).

Caixa 4.3.2: **Livro Verde sobre as Relações Laborais de 2016**

O Livro Verde sobre as Relações Laborais, encomendado pelo Ministério do Trabalho, foi publicado em dezembro de 2016 e apresenta um retrato do mercado de trabalho português. O principal objetivo é contribuir para um debate informado sobre a evolução na última década do mercado de trabalho português e envolver os parceiros sociais e os decisores políticos (entre outros) na análise para apoiar um debate tripartido sobre a regulamentação do mercado de trabalho e a negociação coletiva.

De acordo com o Livro Verde, Portugal registou um aumento da flexibilização das condições de trabalho entre 2008 e 2013 e uma grande redução do índice de proteção do emprego de trabalhadores com contratos permanentes entre 2010 e 2013. Além disso, estas reformas não resolveram o problema da segmentação do mercado de trabalho e foram efetivamente seguidas por uma proliferação de emprego temporário. Algumas formas de despedimento em vigor não são utilizadas porque continuam a ser demasiado complexas, nomeadamente o despedimento por inadaptação.

Em matéria de desemprego, o Livro Verde assinala um aumento significativo de medidas ativas no mercado de trabalho entre 2011 e 2015, sendo quase metade das medidas orientadas para a criação de contratos temporários (46,4 %). São também mencionadas alterações relevantes da legislação laboral, tais como alterações no regime de despedimento (os montantes das indemnizações devidas em caso de cessação do contrato de trabalho e de despedimento por inadaptação) e no tempo de trabalho (com a criação do banco de horas individual, a redução da remuneração devida por horas extraordinárias e a eliminação do descanso compensatório).

Sobre as relações coletivas de trabalho, o Livro Verde destaca a estagnação do número de comissões de trabalhadores constituídas e respetiva atividade. É igualmente mencionada uma diminuição significativa, entre 2011 e 2014, dos instrumentos de negociação coletiva, bem como uma diminuição das convenções coletivas e de trabalhadores abrangidos desde 2011. Os recentes acordos tripartidos de concertação social em matéria de salário mínimo também são igualmente postos em evidência.

As medidas tomadas recentemente para melhorar as redes de segurança social poderão contribuir para inverter o declínio da eficácia das prestações sociais para retirar pessoas da situação de pobreza. O impacto das prestações sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza é inferior à média da UE e tem vindo a diminuir nos últimos anos, passando de 32,2 % em 2010 para 24 % em 2016. Esta diminuição poderá resultar do aumento dos rendimentos, levando a um aumento do limiar de pobreza. O indicador tem por base os rendimentos de 2015, que não refletem as mais recentes medidas neste domínio destinadas a reforçar as redes de segurança social para os trabalhadores com remunerações baixas. Em 2016 e 2017, Portugal procurou reforçar o seu sistema de proteção social, através de uma estratégia abrangente. As alterações estratégicas introduzidas em 2016 tiveram claramente um efeito progressivo na distribuição de rendimentos (Euromod, 2017) ([33]). As atualizações foram introduzidas relativamente aos montantes do rendimento mínimo, ao complemento solidário para idosos, às pensões baixas e aos abonos de família. Em 2017, a indexação de referência do apoio social (Indexante dos Apoios Sociais - IAS) foi atualizada pela primeira vez desde 2011, passando de 419 EUR para 421 EUR.

Apesar dos esforços envidados, a adequação do regime de rendimento mínimo é limitada. Na sequência de uma primeira reforma em 2016 incidente na escala de equivalência para o cálculo das prestações de rendimento mínimo, Portugal introduziu em 2017 significativas alterações no regime jurídico do rendimento mínimo (*Rendimento Social de Inserção*), a fim de reforçar a sua capacidade de integrar e proteger as pessoas que vivem em situação de pobreza, sem discriminação por nacionalidade ([34]). Não obstante

([33]) O rendimento disponível dos agregados familiares aumentou 0,19 % e o primeiro decil dos rendimentos cresceu quase 11 %, devido a alterações do rendimento mínimo e outras prestações sujeitas a condição de recursos, como o Complemento Solidário para Idosos ou as prestações por filhos a cargo (Euromod, 2017).

([34]) Foram alterados os requisitos e condições gerais de atribuição, designadamente no que diz respeito à residência legal em Portugal, perante as declarações de

o aumento de 1,8 % do total de beneficiários (em novembro de 2017 — Estatísticas da Segurança Social) em relação ao ano anterior, o nível de cobertura em Portugal é dos mais baixos. Os rendimentos líquidos dos beneficiários do rendimento mínimo são muito baixos em comparação com o limiar de pobreza e os rendimentos líquidos das pessoas com salários mais baixos. Esta situação continua a ser um desafio, uma vez que o Pilar Europeu dos Direitos Sociais salienta que assegurar o acesso às prestações de rendimento mínimo é essencial para os grupos sem recursos suficientes, tal como o direito de acesso a bens e serviços essenciais. Em contrapartida, Portugal situa-se num lugar perto ou acima da média da UE relativamente a indicadores relacionados com a cobertura e a adequação dos subsídios de desemprego ([35]).

A cobertura dos trabalhadores por conta própria e dos titulares de empregos atípicos pelo sistema de proteção social continua a ser limitada, mas foram tomadas recentemente medidas para resolver esta questão. Portugal é um dos países com a percentagem mais elevada de pessoas com emprego entre os 15 e os 64 anos em risco de não terem direito a prestações por doença (mais de 10 %), embora o acesso universal aos cuidados de saúde esteja consagrado (ESPN, 2017). Foi adotada em janeiro de 2018 nova legislação destinada a alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores por conta própria, entrando em vigor no decurso do ano. Reduz o tempo de espera necessário para aceder ao subsídio de doença de 30 para 10 dias. Introduz também um novo regime de subsídio de desemprego para os trabalhadores considerados economicamente dependentes, com redução do período mínimo de contribuição de 720 para 360 dias (os critérios para serem classificadas como economicamente dependentes foram também tornados menos estritos). O Governo estima um aumento do número de potenciais beneficiários de 68 000 para 95 000 pessoas.

Foi recentemente aprovada uma prestação social para a inclusão e um regime de apoio à independência de pessoas com deficiência. Este último visa as pessoas com deficiência, com mais de 18 anos e portadoras de uma deficiência superior a 60 % com vista a facilitar o seu acesso ao emprego. No âmbito desta nova medida, além de receberem as novas prestações sociais (de aproximadamente 264 EUR, não sujeitas a condição de recursos e para beneficiários individuais), as pessoas com deficiência poderão auferir até um determinado montante de rendimento do trabalho, reforçando potencialmente a sua empregabilidade e reduzindo o risco de pobreza. Este regime de apoio *a uma vida autónoma* deve ser lançado como projeto-piloto, visando testar um modelo de assistência que permita às pessoas com deficiência tornarem-se independentes (tanto a nível pessoal como profissional).

A acessibilidade da habitação pode vir a ser um problema para os agregados familiares com baixos rendimentos, tendo em conta os recentes aumentos dos preços do imobiliário. Apesar de uma ligeira diminuição em comparação com 2015 (33,5 %), quase 30 % (29,1 %) da população residente com rendimentos mais baixos estão sobrecarregados com os custos da habitação ([36]). Além disso, o recente aumento dos preços da habitação é suscetível de piorar a situação para pessoas com baixos rendimentos e socialmente desfavorecidas, especialmente nas duas maiores cidades do país (secção 4.2.2). Para resolver o problema, o Governo está a aplicar «uma nova geração de políticas de habitação» (várias medidas foram recentemente aprovadas), tencionando introduzir incentivos fiscais para que os proprietários arrendem a preços mais baixos. Portugal registou bons resultados relativamente à privação habitacional, mas 10,3 % das pessoas vivem ainda com insuficiência de espaço habitacional, a mesma percentagem que nos dois anos anteriores (abaixo da média da UE). No entanto, a taxa de privação habitacional grave registou uma diminuição entre 2014 e 2016.

O sistema de pensões prevê uma ampla cobertura, exceto para pessoas com carreiras intermitentes. De acordo com o relatório de 2018

inconstitucionalidade decretadas pelo Tribunal Constitucional (Decreto-Lei n.º 90/2017).

([35]) Exercício de avaliação comparativa dos subsídios de desemprego e das políticas ativas do mercado de trabalho, realizado no âmbito do Comité do Emprego (COEM). Ver o projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2018.

([36]) Percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares onde os custos da habitação representam mais de 40 % do respetivo rendimento disponível (após dedução dos subsídios de habitação). Eurostat - inquérito EU-SILC de 2017.

sobre a adequação das pensões (a publicar), o sistema de pensões português proporciona uma ampla cobertura. Contudo, corre o risco de incapacidade de proteger adequadamente os idosos face ao risco de pobreza e de exclusão social no caso de carreiras intermitentes, apesar de os indicadores de adequação das pensões mostrarem melhorias entre 2008 e 2016. Caso a segmentação do mercado de trabalho não seja reduzida, este problema pode agravar-se, dado a grande proporção de trabalhadores temporários que têm tipicamente mais períodos sem trabalho. Uma vez que isso afeta principalmente os grupos mais jovens, tem impacto nas suas carreiras contributivas para o regime de pensões e conduz a uma menor proteção na velhice. No outro extremo do espetro, existem pessoas com carreiras contributivas muito longas. Por conseguinte, o Governo começou a executar uma reforma das pensões antecipadas (ver secção 4.1.2), aplicando sanções menores, ou nenhuma sanção aos trabalhadores que começaram a trabalhar numa idade precoce e que pagaram contribuições para a segurança social ao longo de muitos anos.

A situação de Portugal a nível da saúde supera a média da UE, mas as desigualdades em matéria de saúde continuam a constituir um problema. Aos 65 anos de idade, as mulheres portuguesas podem esperar viver apenas um quarto da sua restante vida sem incapacidade, e os homens dois quintos. As necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio são iguais à média da UE e refletem os esforços empreendidos até à data. Só 3 % da população portuguesa declaram necessidades não satisfeitas devido ao custo, à distância ou ao tempo de espera (Eurostat), mas existem diferenças entre grupos de rendimentos. Não obstante um sistema de isenção de pagamento de taxas moderadoras, a fim de garantir a igualdade de acesso à saúde, o nível registado de taxas moderadoras em 2015 era 10 vezes mais elevado para os grupos com rendimentos mais baixos (6,4) do que para os grupos de rendimentos mais elevados (0,6). As taxas moderadoras foram reduzidas pela primeira vez em 2016 e foram alargados os grupos elegíveis para isenções, incluindo os desempregados, mulheres grávidas, crianças e pessoas com determinadas patologias. O seu impacto ainda não foi avaliado.

Apesar da cobertura universal, as lacunas geográficas na prestação de serviços entrava o acesso às mesmas. As medidas governamentais têm tentado simplificar o processo de recrutamento de médicos de clínica geral. No final de 2016, a proporção de utilizadores do Sistema Nacional de Saúde registados junto de um médico de clínica geral atingiu 92,1 % da população. Os principais desafios remanescentes são: i) assegurar que os trabalhadores do setor da saúde estejam adequadamente distribuídos pelas diferentes zonas geográficas e ii) proporcionar incentivos para reter e motivar o pessoal com as competências necessárias. Existem diferenças significativas nos indicadores de saúde entre as grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e as regiões do interior. As pessoas que vivem em zonas rurais deparam-se com obstáculos no acesso aos cuidados de saúde, essencialmente geográficos, nomeadamente por viverem demasiado longe de um hospital central que pode tratar uma grande variedade de doenças, nomeadamente doenças oncológicas.

4.3.3. EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO PROFISSIONAL E COMPETÊNCIAS*

Os resultados escolares continuam a melhorar, mas subsistem preocupações em relação à equidade. A percentagem de alunos com fraco aproveitamento em Portugal diminuiu em todas as disciplinas analisadas (PISA, 2015) e Portugal encontra-se atualmente acima das médias da OCDE e da UE, pela primeira vez. Apesar desta evolução positiva, a percentagem de alunos com fraco aproveitamento entre os estudantes do quartil socioeconómico inferior é 25 pontos percentuais mais elevada do que a do quartil socioeconómico superior. Portugal tem a terceira maior taxa de repetição de ano da UE (31 %). As disparidades entre os portugueses de origem e as pessoas oriundas da imigração — calculadas em função das taxas de abandono escolar precoce, dos resultados PISA e da repetição de ano — são comparativamente pequenas.

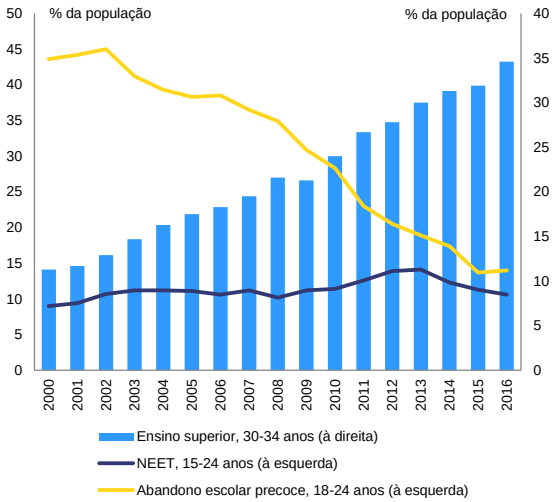
O abandono escolar precoce em Portugal continua a ser superior à média da UE, mas as recentes melhorias em termos de resultados educativos poderão ser o resultado de uma maior eficiência no sistema de ensino. A taxa de abandono escolar precoce diminuiu de 34 %, em

2008, para 13,7 % em 2015, mas aumentou ligeiramente para 14 % em 2016. Embora uma parte dessa diminuição possa provir da emigração de alunos não inscritos, ainda é uma questão merecedora de acompanhamento As disparidades entre homens e mulheres em termos de sucesso escolar também estão acima da média da UE, com taxas de abandono escolar precoce mais elevadas para os homens. Estão a ser aplicadas várias medidas para incentivar o sucesso educativo e reduzir as taxas de abandono escolar ao longo do ensino básico e secundário. Incluem, nomeadamente: a promoção da escolaridade a tempo inteiro; o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar - PNPSE; e o reforço das capacidades dos professores e dos diretores e o desenvolvimento de estratégias adaptadas às dificuldades específicas de cada estudante. Um sistema de orientação pedagógica dirigido ao abandono precoce abrangeu 80 % de todos os estudantes elegíveis, tendo contado com a participação de 2 700 mentores. O avanço de vários indicadores do sistema de ensino face ao nível reduzido das despesas parece indicar um certo êxito na realização das reformas. Estão a ser exploradas possíveis melhorias nesta área, pela análise dos recursos educativos de Portugal da OCDE, apoiada pela Comissão, iniciada em 2017. O relatório final será publicado na primavera de 2018.

A descentralização do sistema de ensino está em curso e a autonomia está a ser incentivada. Aproveitando o êxito do projeto-piloto de transferência de competências do ensino pré-escolar e primário para os municípios (refeições, assistência social e transportes), estão em vias de celebração um certo número de novos contratos com os municípios, abrangendo o pessoal não docente, as atividades de formação complementar e a gestão dos equipamentos. Além disso, os contratos interadministrativos assinados centram-se na autonomia administrativa, no pessoal afeto a projetos especiais, nas infraestruturas e logística e na participação da comunidade. Esta cobertura significativa é promissora, mas poderão surgir dificuldades no respeitante a assegurar os recursos necessários a nível local e nacional. No âmbito do programa nacional PNPSE, as escolas podem propor, numa base voluntária, novas iniciativas pedagógicas adaptadas à sua população estudantil e receber recursos adicionais para os desenvolver. Durante o seu primeiro ano de execução, 98,6 % de todas as escolas aderiram ao plano e mais de 50 % delas aplicaram entre 80 % e 100 % das ações programadas.

A taxa de emprego dos recém-diplomados continua a ser inferior à média da UE, mas continuam a aumentar os níveis de conclusão do ensino superior. O nível de conclusão do ensino superior foi de 34,6 % em 2016 (para a faixa etária 30-34 anos), aproximando-se da média da UE de 39,1 %. No entanto, a meta nacional de 40 % até 2020 poderá ser difícil de atingir. Apesar da elevada empregabilidade dos licenciados em ciências, engenharia, tecnologias e matemática, verifica-se um interesse insuficiente dos estudantes por estes domínios (Governo de Portugal, 2016). A taxa de emprego dos recém-diplomados do ensino superior aumentou para 77,8 % em 2016, mas continua abaixo da média da UE de 82,8 % e abaixo do nível nacional anterior à crise. A taxa de conclusão do ensino superior para as pessoas com deficiência é baixa em Portugal. (20,9 % contra 29,4 % nas EU-SILC de 2015).

Gráfico 4.3.3: **Abandono escolar precoce, jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação e conclusão do ensino superior**



1) Estudantes que abandonam precocemente o sistema de ensino e formação, com idades entre 18 e 24 anos.
2) NEET. Jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação, com idades entre 15 e 24 anos.
3) Conclusão do ensino superior, faixa etária 30-34 anos.
Em percentagem da população.
Fonte: Eurostat, IFT

A mão de obra portuguesa continua a caracterizar-se por níveis de competências

relativamente baixos. Em 2016, apenas 52 % das pessoas empregues em Portugal eram média ou altamente qualificadas comparativamente a uma média da UE de 82 %. O problema é mais grave no que se refere às pessoas com mais de 40 anos (44 % contra uma média da UE de 80 %) do que para os jovens (67 % contra 87 % na UE). Esta situação impede o aumento da produtividade e o investimento em setores produtivos de maior valor acrescentado (secções 1 e 4.4). Salienta igualmente a importância de os programas de ensino e formação profissional terem uma ampla cobertura para promover a aprendizagem ao longo da vida. A participação dos adultos em ações de formação foi de 9,6 % em 2016, abaixo da média da UE de 10,8 %. Além disso, em 2017, apenas 50 % dos cidadãos possuíam competências digitais básicas ou acima de básicas e 27 % não tinham quaisquer competências digitais (sobretudo porque não utilizavam a Internet ou o faziam raramente), enquanto as médias na UE eram respetivamente de 57 % e 17 %. O risco de exclusão digital para determinados grupos, tais como os idosos (nomeadamente nas zonas rurais) ou as pessoas com baixos rendimentos ou com baixos níveis de educação, é particularmente elevado em Portugal. Apenas 31 % das pessoas que pertencem aos grupos referidos tinham, pelo menos, competências digitais básicas em 2017, ou seja, 9 pontos percentuais abaixo da média da UE (Comissão Europeia, Painel de Avaliação Digital). O INCoDe.2030, lançado em 2017, tem por objetivo estimular e reforçar a literacia digital (ver secção 4.5.3), mas é ainda demasiado cedo para determinar o seu impacto.

As iniciativas mais recentes visam aumentar a atratividade do ensino e formação profissionais e aumentar a participação nos programas de formação profissional de nível secundário superior. Embora a proporção de estudantes do ensino secundário superior (CITE 3) inscritos no ensino e formação profissionais tenha permanecido estável em 2015, situando-se em 44,9 % (abaixo da média da UE de 47,3 %), a taxa de emprego dos recém-licenciados do ensino e formação profissionais aumentou de 68,6 % em 2015 para 69,8 % em 2016, mas situa-se abaixo da média da UE de 75 %. A publicação, no início de 2017, do sistema nacional de créditos tem como objetivo aumentar a transparência e corrigir as sobreposições e a fragmentação dos programas de ensino e formação profissionais. Contudo, o sistema apenas é aplicável às ações de formação de dupla certificação dentro do catálogo de qualificações nacional. O recém-lançado portal «Qualifica» visa facilitar a obtenção de informações, permitindo aos utilizadores consultar serviços e ferramentas relacionados com o programa.

A eficácia do programa *Qualifica* na promoção da educação de adultos dependerá da cobertura da componente de formação. Existem 300 centros *Qualifica* e as autoridades lançaram o «passaporte *Qualifica*», um instrumento tecnológico que organiza os cursos de ensino e de formação já ministrados e propõe novos cursos de qualificação, identificando os diferentes objetivos adaptados ao perfil de cada utilizador. Os objetivos do programa Qualifica são semelhantes aos dos anteriores programas de reconhecimento de qualificações (*Novas Oportunidades* em 2005-2012 ou *Centros para a Qualificação e Ensino Profissional em 2013*), mas tem uma componente mais forte de formação. Contribui para a consecução dos objetivos da Recomendação sobre os percursos de melhoria de competências. É ainda cedo para avaliar a adequação e o impacto do programa *Qualifica* no reforço da literacia, numeracia e competências digitais, mas os dados nacionais recentes mostram que o programa (lançado em março de 2017) está a ultrapassar os objetivos previstos até à data. A capacidade deste programa para melhorar efetivamente o nível de qualificação da mão de obra dependerá da cobertura e da qualidade da componente de formação, o que ultrapassa o mero reconhecimento de competências.

4.4. COMPETITIVIDADE, INVESTIMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

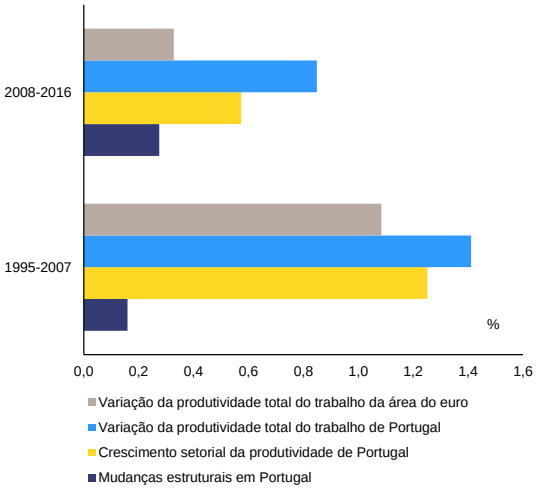
4.4.1. COMPETITIVIDADE*

A percentagem das exportações no PIB continua a aumentar. As exportações aumentaram de 30 % do PIB em 2007-2010 para 40 % em 2016, projetando-se que passem para 43 % em 2017 e 45 % em 2018. Verificam-se sinais de melhoria na estrutura de valor acrescentado dos setores exportadores, embora parte do aumento se deva também a fatores cíclicos, em especial o turismo, ou fatores temporários, como um grande aumento da capacidade produtiva da indústria de produção automóvel. No entanto, a percentagem dos produtos de alta tecnologia no total das exportações continua a ser reduzida, embora tenha aumentado gradualmente a partir de um valor historicamente baixo de 3 %, em 2010, para o último nível comunicado de 3,8 % em 2015, face a uma média não ponderada da UE de 12,3 %.

Os custos unitários do trabalho têm vindo a aumentar, de modo geral em sintonia com os dos parceiros comerciais. O indicador diminuiu 6 % entre 2010 e 2014, após um muito longo período de aumento constante. Em 2015, os CUT eram estáveis e começaram a aumentar de novo em 2016. O crescimento abrandou em 2017 devido à moderação dos salários, apesar do aumento do salário mínimo, esperando-se que a moderação prossiga em 2018, devido à melhoria da produtividade. Em termos globais, os CUT deverão aumentar, em larga medida, em sintonia com os parceiros comerciais no médio prazo. A última evolução ainda não põe em risco a competitividade dos custos, dado a quota no mercado das exportações de Portugal no comércio mundial ter aumentado 3,5 % em 2016 e se prever que aumente em 2017 e 2018, juntamente com o aumento da rendibilidade das empresas. No entanto, existem riscos de que o ciclo económico positivo, em particular no setor do turismo, possa intensificar as pressões no sentido do aumento dos CUT e atrasar a recuperação económica impulsionada pelas exportações. Por conseguinte, as medidas tomadas neste domínio destinadas a melhorar o contexto empresarial são importantes para a competitividade, baseada ou não nos custos, e para que o financiamento seja menos assente na dívida e mais no IDE.

A participação em cadeias de valor mundiais está a aumentar, mas a partir de uma base baixa. Nos últimos cinco anos, registou-se um processo de reequilíbrio da economia em favor das exportações, apoiado igualmente pelo investimento estrangeiro. No entanto, a percentagem de valor acrescentado nacional criado a partir de cadeias de valor mundiais é relativamente pequena (Amador and Stehrer 2014, dados de 2011). Os níveis de produção intermédios, especialmente de montagem, são menos suscetíveis de acrescentar valor. Em 2014, Portugal apresentava uma participação mais fraca nas exportações de bens com valor acrescentado mais elevado e manteve a sua vantagem comparativa em termos de produções com elevada intensidade de mão de obra e com um valor acrescentado baixo a médio. Estas últimas contribuem apenas para uma modesta recuperação da produtividade face à UE. Em termos de cadeias de valor mundiais, afigura-se que Portugal está posicionado como contribuição a montante para os serviços e como contribuição a jusante para a indústria transformadora. A quota da indústria transformadora nas exportações brutas é superior à sua quota no valor acrescentado. Em 2014, em Portugal, a quota das exportações intra-UE brutas na indústria transformadora de baixa tecnologia era de 40 % face a uma quota de 27 % no valor acrescentado, e, na indústria transformadora de alta tecnologia, de 32 % face a 14 %. O oposto acontece em relação aos serviços, por exemplo os serviços de logística representavam 9 % das exportações brutas mas 23 % do valor acrescentado, e a quota dos serviços às empresas nas exportações brutas era de 2 % face a 10 % no valor acrescentado.

Gráfico 4.4.1: **Crescimento da produtividade do trabalho com base numa análise evolução-quota; variação das contribuições em pontos percentuais**

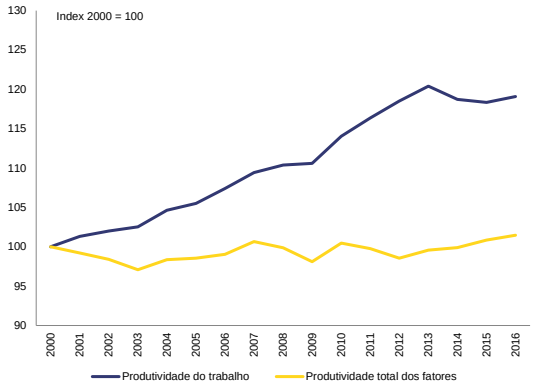


Fonte: Comissão Europeia

Os efeitos estruturais positivos sobre a produtividade do trabalho aumentaram na sequência da crise. Do aumento médio da produtividade de 1,4 % em Portugal, entre 1995 e 2007, a mutação estrutural decorrente da reafetação setorial (ou efeito de reafetação de recursos) representou apenas menos de 0,2 pontos percentuais (gráfico 4.4.1). Este impacto quase duplicou entre 2008 e 2016, embora a mutação tenha ocorrido principalmente na primeira parte deste período, dado a recente expansão nos setores com elevada intensidade de mão de obra, em especial o turismo e a construção civil, ter tido um impacto oposto em 2017. A melhoria da produtividade nos diferentes setores continua a ter um impacto positivo mais forte na produtividade total da mão de obra, mas o seu papel tem vindo a diminuir no período 2008-2016 relativamente aos dez anos anteriores.

Prevê-se que a produtividade da mão de obra permaneça abaixo da média da área do euro em 2016 e 2017. O PIB português por trabalhador em termos de poder de compra é estimado em 78 % da média da área do euro, em 2016; e em 68 % para o PIB por horas trabalhadas. A produtividade do trabalho diminuiu 0,1 % em 2016 em termos de valor acrescentado por trabalhador e registou uma melhoria de 0,5 % em termos de horas trabalhadas. Além disso, prevê-se que a produtividade do trabalho diminua novamente em 2017, dado o emprego crescer mais rapidamente do que o PIB. Esta situação deve-se essencialmente à forte expansão supramencionada, parcialmente cíclica, dos setores com elevada intensidade de mão de obra, como o turismo e os serviços relacionados com o turismo, bem como a retoma da construção civil. Embora o impacto da produtividade na competitividade seja compensado pela evolução salarial moderada, está a limitar o potencial de Portugal para convergir com os níveis médios da UE. Por outro lado, a produtividade total dos fatores mantém uma tendência positiva desde 2012, indicando que os ganhos de eficiência nos outros fatores de produção estão, em parte, a compensar a recente deterioração da produtividade do trabalho.

Gráfico 4.4.2: **Produtividade do trabalho por hora trabalhada e produtividade total dos fatores**



Fonte: Comissão Europeia

O baixo nível de produtividade da mão de obra em Portugal pode estar relacionado com a dimensão relativamente pequena das empresas. É especialmente baixa a produtividade das microempresas (1-9 trabalhadores) no setor dos serviços. Além disso, nos últimos anos, o crescimento da produtividade do trabalho das pequenas empresas foi inferior ao das suas congéneres de outros Estados-Membros, em especial no setor dos serviços (ver OCDE (b)). Em contrapartida, a baixa produtividade das empresas pode igualmente manter a sua dimensão a um nível relativamente pequeno, uma vez que o crescimento da produtividade precede frequentemente o aumento da dimensão das empresas (ver Moral-Benito 2016). A este respeito, as restrições regulamentares em certos setores (por exemplo, os serviços) e os obstáculos ao crescimento das empresas prejudicam a produtividade e a dinâmica

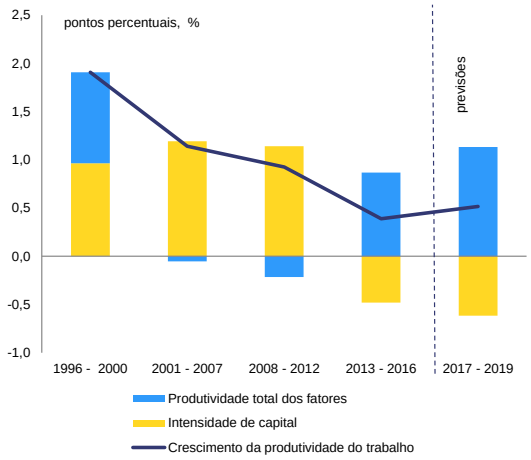
empresarial. Com efeito, os entraves administrativos e regulamentares continuam a restringir a concorrência no setor dos serviços. Além disso, as limitações no acesso ao capital por parte das PME também podem ter um impacto negativo sobre o crescimento da produtividade (ver Ferrando and Ruggieri 2015 e secção 4.2).

4.4.2. SITUAÇÃO EM MATÉRIA DE INVESTIMENTO E DESAFIOS NESTE DOMÍNIO*

O investimento privado e a rendibilidade estão a aumentar. O investimento privado deverá atingir 14,5 % do PIB em 2017, o que reflete o forte impacto da modernização da capacidade produtiva da indústria automóvel, financiada essencialmente através de fontes externas. No entanto, o nível do investimento continua a ser dos mais baixos da UE e continua a ser restringido pelo grande volume de endividamento e pelas necessidades de desendividamento. As empresas portuguesas começaram a recuperar de problemas estruturais profundamente enraizados. Os indicadores de rendibilidade das ENF melhoraram significativamente no segundo trimestre de 2017, mas continuam a ser inferiores (exceto as atividades de transportes e armazenagem) aos níveis anteriores à crise. O indicador dos resultados operacionais (EBITDA) relativamente ao total dos ativos indica uma redução mais acentuada e uma recuperação mais fraca nos setores dos bens não transacionáveis, como a construção. A atratividade do setor dos bens transacionáveis está cada vez mais a contribuir para o menor peso dos setores de bens não transacionáveis e para a maior importância dos setores de bens transacionáveis relativamente à reafetação de recursos.

A diminuição da produtividade do trabalho nos últimos anos poderá estar também associada aos níveis mais baixos de investimento. O investimento é um importante motor do crescimento da produtividade do trabalho. O reforço da intensidade de capital (isto é, o montante de capital fixo por trabalhador) até 2013 constituiu um contributo positivo para a evolução da produtividade do trabalho durante esse período. Durante a crise, a grande perda de emprego, num contexto de abrandamento da taxa de investimento, atenuou a diminuição da intensidade de capital. Durante a recuperação, a rápida criação de emprego conduziu a uma diminuição da intensidade de capital, apesar de uma certa retoma do investimento e de um abrandamento da produtividade do trabalho nos últimos anos.

Gráfico 4.4.3: **Crescimento da produtividade do trabalho (variações percentuais; contribuições em pontos percentuais)**



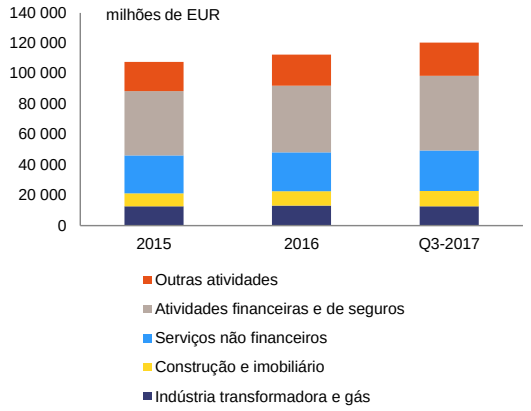
1) Intensidade de capital: taxa de variação do capital acumulado por trabalhador.
Fonte: Comissão Europeia

O investimento direto estrangeiro está a aumentar e pode contribuir para reduzir os desequilíbrios e fomentar globalmente o investimento. O investimento privado atingiu níveis historicamente baixos, de cerca de 13 % do PIB, durante o período 2012-2015, tendo aumentado para 14 % em 2016, para o que contribuíram os melhores lucros das empresas e um maior fluxo de IDE. O aumento mais acentuado de IDE líquido ocorreu entre 2012 e 2014, quando o volume líquido de IDE aumentou de 18,6 % do PIB, no final de 2011, para 31,2 % no final de 2014. A taxa de crescimento abrandou um pouco seguidamente, atingindo 34,7 % do PIB em setembro de 2017. De notar também que as aquisições de bens imóveis por parte de não residentes teve um peso considerável nos fluxos de IDE, especialmente em 2015-2016. A redução da dívida externa e o reforço dos instrumentos de IDE podem contribuir para reduzir os desequilíbrios.

Os fundos europeus contribuíram para atenuar os efeitos cíclicos. A política de coesão europeia providenciou, em termos relativos, um apoio mais forte numa conjuntura económica adversa, desempenhando assim um papel contracíclico

muito necessário. A percentagem do contributo da política de coesão para o investimento público total variou consideravelmente; foi de cerca de 40 % antes da crise, tendo aumentado consideravelmente nos últimos anos, devido principalmente à forte queda do investimento público financiado pelos orçamentos nacionais e locais. Ao longo dos três anos de 2015-2017, o financiamento da UE no âmbito da política de coesão foi equivalente a mais de 75 % do total das despesas públicas de investimento (UE: 8,5 %).

Gráfico 4.4.4: **Volume de IDE por setores**



Fonte: Comissão Europeia

4.4.3. CONTEXTO EMPRESARIAL, SERVIÇOS E CONSTRUÇÃO CIVIL*

Portugal lançou iniciativas positivas para melhorar o contexto empresarial. Em junho de 2017, foram acrescentadas 20 novas medidas ao programa *Capitalizar* ([37]). Para além de novas linhas de crédito (ver secção 4.2.3), as novas medidas devem ser executadas no primeiro trimestre de 2018. Incluem, nomeadamente: o desenvolvimento de mecanismos de alerta rápido e extrajudiciais (ver secção 4.4.4) para empresas insolventes; a criação do Portal de Negócios pelo IAPMEI (agência pública para as PME portuguesas) para centralizar as informações em matéria de apoio financeiro; a reversão do «ónus da prova» para os novos membros da administração e os administradores da falência, quanto à responsabilidade relativamente a impostos em falta; e lançamento do programa de capacitação, que fomenta a interação das empresas com novas partes interessadas. Além disso, em novembro de 2017, Portugal aprovou o programa *Internacionalizar* para acelerar a internacionalização das PME. Os principais objetivos consistem em aumentar: o valor das exportações até 50 % do PIB até 2020; o número de PME exportadoras; e o valor acrescentado bruto nacional. Outras iniciativas centram-se no espírito empresarial (como, por exemplo, o programa *Start-up Portugal*) e na digitalização da economia (incluindo o *Programa Industria 4.0*).

Estão também em curso medidas de simplificação para reduzir os encargos administrativos. A Universidade Nova avaliou o impacto de medidas selecionadas do *Simplex*+2016 (estratégia de simplificação da administração pública) nas empresas, resultando em 624 milhões de EUR de poupanças para as empresas e em 490 000 horas de trabalho poupadas na administração pública. Está em curso uma avaliação do *Simplex*+2017. Algumas medidas previstas ao abrigo do Simplex+2017 incluem: alargar o *Espaço Empresa*([38]) aos balcões de investimento local geridos pelas autarquias, com apoio de retaguarda da administração central; substituir os ficheiros em papel por ficheiros digitais para efeitos de inspeção fiscal; introduzir formulários do IVA previamente preenchidos para as microempresas. O «Teste PME» foi executado através do programa *Custa Quanto?*, não sendo ainda inteiramente claro o seu impacto. A transição para a contratação pública eletrónica deverá aumentar a participação das PME nos concursos públicos. Ao mesmo tempo, as aplicações da administração pública em linha (Estratégia TIC 2020 - Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública), o Programa Nacional de Reformas (PNR), o Espaço Cidadão e a Rede de Espaços Cidadão e o programa Simplex apoiam a estratégia nacional para a reorganização e modernização dos serviços da administração pública, visando tornar mais eficientes os serviços da administração pública. Para fazer face à complexidade dos procedimentos administrativos e de licenciamento, Portugal promoveu a adoção de medidas estratégicas de acordo com o «princípio da administração pública apta a responder às

([37]) O programa *Capitalizar* foi introduzido em 2016, com 64 medidas de apoio à capitalização e reestruturação das empresas.

([38]) O *Espaço Empresa* é uma rede pública de atendimento multicanal, que presta serviços personalizados às empresas.

necessidades das PME». As melhorias do contexto empresarial podem ajudar a atrair mais IDE, alterando assim a composição da estrutura de financiamento externo de Portugal a favor dos instrumentos de menor risco.

Os entraves administrativos e regulamentares continuam a restringir a concorrência no mercado de serviços profissionais. Portugal é um dos Estados-Membros com o número mais elevado de setores de serviços regulamentados. Além disso, os encargos regulamentares que pesam sobre os prestadores de serviços, juntamente com os encargos administrativos dos regimes de controlo conexos, continuam a ser elevados. A regulamentação profissional é significativamente maior do que a média da UE, de acordo com as orientações da Comissão emitidas em janeiro de 2017. A regulamentação setorial de profissões fortemente regulamentadas introduziu restrições, como a proibição de sociedades de profissionais em relação de grupo ou, sobretudo no que diz respeito às profissões jurídicas, manteve restrições antigas em matéria de publicidade ou mesmo restrições múltiplas e sobrepostas em matéria de forma jurídica, de participação no capital, de gestão e de prossecução de atividades multidisciplinares. As reservas de atividade para as profissões altamente regulamentadas objeto deste quadro jurídico restritivo são extensas, afastando os concorrentes que pretendam prestar serviços auxiliares. Existem também preocupações quanto ao efeito deste quadro jurídico restritivo sobre a concorrência no mercado dos serviços profissionais, suscetível de resultar no seguinte: aumento de preços; diminuição da escolha, da inovação e da qualidade dos serviços. Um estudo da OCDE e da Autoridade da Concorrência portuguesa irá analisar, até meados de 2018, a necessidade de simplificar numa maior medida a regulamentação dos serviços portuários e marítimos, do setor dos transportes e respetivas profissões e de 13 profissões altamente regulamentadas.

As restrições regulamentares e administrativas nos serviços de construção podem restringir a oferta, incluindo no setor da habitação. Embora o regime de acesso ao mercado para os serviços de construção em geral tenha sido simplificado em 2015, no contexto do programa de assistência financeira e no respeitante aos prestadores de serviços transfronteiras estabelecidos e temporários, o sistema de taxas de registo continua a ser complexo em comparação com outros países, e não é proporcional aos custos administrativos do processo de homologação. Os prestadores de serviços estão também sujeitos a uma taxa anual durante o período de registo. Por outro lado, o sistema de taxas relativas ao controlo de obras é determinado a nível nacional, ao passo que as taxas são fixadas a nível local. O número de autoridades envolvidas no processo de pedidos de autorização necessários para uma licença de construção no âmbito do processo normal é muito mais elevado do que noutros países da UE. Além disso, Portugal não adotou totalmente normas baseadas no desempenho para obras e a maior parte das normas existentes utiliza abordagens normativas. Em 2017, Portugal figurava na 32.ª posição no tratamento das licenças de construção (Banco Mundial, 2017a). As medidas adotadas para simplificar a sobrecarga regulamentar do setor da construção incluem o programa SIMPLEX+2016, embora com impacto regulamentar limitado, e as recentes alterações do Código dos Contratos Públicos (ver secção 4.4.4). Os prestadores de serviços estrangeiros enfrentam vários procedimentos de autorização para poderem operar em vários segmentos do mercado da construção português, como os serviços de instalação. O registo dos prestadores temporários de serviços transfronteiras para esses segmentos é semelhante ao dos permanentes, embora geralmente mais simples. Embora previsto para breve, o reconhecimento mútuo dos seguros não se encontra ainda operacional. Essas restrições podem constituir um obstáculo ao IDE.

As restrições aplicáveis a determinadas profissões regulamentadas no setor da construção são elevadas e a escassez de competências pode intensificar-se no curto prazo. As restrições no acesso a profissões regulamentadas no setor da construção são superiores à média da UE para profissionais como os engenheiros civis e os arquitetos, embora o setor dos agentes imobiliários tenha sido objeto de desregulamentação em 2013. Embora o número de ofertas de emprego no setor da construção tenha diminuído significativamente desde 2010, a situação começou a mudar em 2014. No que diz respeito à oferta de competências, o número de estudantes matriculados em disciplinas relacionadas com a construção (por exemplo, a arquitetura, a engenharia e a produção industrial)

diminuiu 23,4 % no período 2010-2015 e apenas um terço dos engenheiros civis necessários neste setor entram no mercado de trabalho anualmente, indo assim verificar-se uma necessidade crescente de mão de obra qualificada estrangeira se essa escassez persistir (Ordem dos Engenheiros). O setor sofre também da escassez de mão de obra. Cerca de 240 000 trabalhadores portugueses do setor da construção emigraram (Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas).

Portugal é pioneiro no desenvolvimento de um quadro regulamentar para o setor colaborativo do alojamento de curta duração. Todos os proprietários que arrendam propriedades privadas estão atualmente obrigados a registar-se eletronicamente e a respeitar as normas de base, incluindo de segurança contra incêndios. A obrigatoriedade de registo permite às autoridades controlar os imóveis, verificar os pagamentos de imposto sobre o rendimento e acompanhar os efeitos sobre as comunidades locais. O registo não é dispendioso e não é necessária uma autorização. O regime ajudou Portugal a tornar-se rapidamente um importante destino turístico. Ajudou especialmente os prestadores de serviços de alojamento estabelecidos que não tinham capacidade para satisfazer a crescente procura por parte dos consumidores. No entanto, os serviços colaborativos de transporte urbano de passageiros não se encontram bem desenvolvidos devido às restrições de acesso e à incerteza quanto às autorizações (Frazzani, 2016). Em consequência, o transporte de aluguer é dominado pelos serviços de táxi tradicionais. A Autoridade da Concorrência portuguesa propôs eliminar ou flexibilizar os obstáculos que se colocam ao aumento da concorrência no setor (ver Autoridade da Concorrência 2016).

4.4.4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

O sistema judicial português continua a melhorar a sua eficiência, apesar da duração dos processos judiciais continuar a constituir um problema. O tempo necessário para a resolução de processos de direito administrativo de primeira instância continuava a ser longo em 2016 (911 dias), muito embora tenha diminuído relativamente a 2015 (989 dias). O tempo necessário para a resolução de processos litigiosos em matéria civil e comercial em primeira instância também diminuiu ligeiramente em 2016 (289 dias) em relação a 2015 (315 dias), de acordo com o painel de justiça na UE de 2018. Foram tomadas várias medidas destinadas a aumentar a eficiência e a qualidade da justiça. Em 2017, foi aplicado um conjunto de medidas legislativas para aumentar os recursos humanos dos tribunais e permitir um melhor acesso à justiça ([39]). Paralelamente, um conjunto de medidas técnicas e administrativas foi igualmente aplicado em 2017, incluindo: criação de um interface entre a autoridade fiscal e os sistemas informáticos dos tribunais fiscais; lançamento de um sítio Web específico para representantes legais; otimização dos sistemas de informação dos tribunais administrativos e fiscais; e melhoria dos cursos de formação destinados aos juízes.

Uma série de medidas, prontas para adoção, irá melhorar potencialmente a eficiência e a qualidade do sistema judicial. Por exemplo, uma maior especialização dos tribunais existentes como novas secções nos tribunais administrativos que tratam das ações relativas aos funcionários públicos e a criação de duas secções especializadas nos tribunais fiscais (uma para a execução fiscal e outra para a análise dos processos de infração administrativa). Outras propostas incluem: a criação de um órgão consultivo (juízes, advogados, professores universitários), no âmbito do Conselho Superior da Magistratura; equipas de juízes de reação rápida para resolver os processos pendentes; o reforço dos poderes de gestão dos presidentes dos tribunais; e o reforço do recrutamento de juízes, magistrados do Ministério Público e funcionários judiciais.

O processo de recuperação de empresas viáveis está a ser facilitado. As novas regras para a reestruturação extrajudicial de empresas (PER - Processo Especial de Revitalização) visam impedir que as empresas não viáveis utilizem abusivamente o PER. Os novos requisitos incluem uma

([39]) Portaria n.º 211/2017 que fixa os quadros dos magistrados dos tribunais administrativos e fiscais; Portaria n.º 290/2017 que fixa os quadros dos magistrados dos tribunais centrais administrativos e do Supremo Tribunal Administrativo; Portaria 288/2017 que fixa os quadros complementares de juízes da jurisdição administrativa e fiscal; Portaria 289/2017 que fixa o quadro de inspetores e de secretários de inspeção do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais; Portaria 178/2017 que cria o Balcão Único dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

certificação, emitida por um revisor oficial de contas ou um auditor, de que a empresa não é insolvente e uma primeira proposta de plano de recuperação com o acordo de, no mínimo, 10 % dos credores. O objetivo é estabelecer uma separação mais clara entre as empresas viáveis que recorrem ao PER e as empresas insolventes que recorrem principalmente a processos judiciais de insolvência. Terá ainda de ser confirmado se irá incentivar o recurso a processos extrajudiciais: embora o PER e a liquidação judicial sejam universalmente executórios, atualmente os mecanismos de resolução extrajudicial só são vinculativos para os credores participantes. O mediador de recuperação de empresas que presta assistência às PME e o regime extrajudicial de recuperação de empresas podem igualmente ajudar a reestruturação de empresas.

Continuam a verificar-se dificuldades nos processos para as empresas insolventes. Embora o número de processos pendentes nos tribunais que apreciam processos de insolvência esteja a diminuir, a duração média dos processos de insolvência é ainda elevada, de cerca de 40 meses em 2016, e tem vindo a aumentar desde 2012, muito provavelmente também em resultado da crise económica. Trata-se de processos judiciais muito longos, com procedimentos complexos e uma taxa de recuperação de créditos inferior a 8 %. A taxa de recuperação poderia melhorar se fosse mais rápido o processo de insolvência, desde o momento em que a empresa se torna insolvente até ao encerramento do processo, e se as empresas insolventes pudessem ser declaradas insolventes numa fase anterior.

As soluções digitais estão a contribuir para a modernização da administração pública portuguesa. Portugal continua a figurar entre os líderes da UE no domínio dos serviços públicos digitais, em termos de oferta e de procura (Painel de Avaliação Digital da Comissão Europeia). Contudo, existem dificuldades para uma maior aceitação num contexto em que segmentos da população carecem das competências digitais necessárias. O Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação está a desenvolver um novo modelo de governação para as TIC na administração pública (em consonância com o Simplex+, ver secção 4.4.3), a fim de ajudar a reduzir os custos administrativos para os cidadãos e as empresas. Várias medidas setoriais de digitalização também foram lançadas (por exemplo, o *Plano de Ação Justiça + Próxima*) e foram concretizadas iniciativas promissoras, tais como a utilização de receitas médicas eletrónicas e declarações fiscais pré-preenchidas (ver também secção 4.1.4). Em 2017, Portugal organizou a conferência «Partilha e Reutilização» organizada pela Comissão Europeia e a Agência para a Modernização Administrativa, bem como a conferência europeia «Administração Pública Digital», o que revela o envolvimento ativo de Portugal nesta área.

O novo Código dos Contratos Públicos pode vir a melhorar a situação a nível da concorrência dos contratos públicos. O novo Código dos Contratos Públicos foi adotado em agosto de 2017 (Decreto-Lei n.º 111-B/2017) com o objetivo de transpor as diretivas europeias relativas aos contratos públicos ([40]), tendo entrado em vigor em janeiro de 2018. As novas regras visam promover a transparência e uma melhor gestão dos contratos públicos. Em especial, é criada a figura do gestor do contrato para prestar assistência no âmbito de contratos técnica e financeiramente complexos. A revisão também comporta restrições mais rigorosas sobre o recurso ao ajuste direto e inclui um novo procedimento de consulta prévia, com consulta a três fornecedores, obrigatório para empreitadas de valor mais elevado.

As adjudicações por ajuste direto e o recurso a processos não concorrenciais continuaram a ser numerosos, continuando a ser pouco eficazes os controlos *ex ante* e *ex post* dos contratos públicos (ver Relatório da Comissão Europeia relativo a Portugal de 2017). Segundo os relatórios mensais do IMPIC (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.), que utilizam dados do portal dos contratos públicos (BASE) ([41]), as autoridades adjudicantes em Portugal recorrem frequentemente à

([40]) Altera o Código dos Contratos Públicos e introduz as seguintes diretivas europeias no direito português: 2014/23/CE, 2014/24/CE, 2014/25/CE, e 2014/55/CE.

([41]) O conjunto de dados do portal BASE não inclui a totalidade dos contratos públicos adjudicados (de acordo com o relatório da IGF, aprovado em 22 de junho de 2016 pelo Secretário de Estado do Orçamento, em média, apenas 15 % do valor total dos contratos públicos adjudicados são publicados no portal BASE). Além disso, relativamente à adjudicação por ajuste direto, a publicação prévia de contratos no portal é obrigatória, sob pena de nulidade caso contrário.

adjudicação por ajuste direto. As auditorias do Ministério das Finanças ([42]) identificaram igualmente uma utilização frequente das adjudicações por ajuste direto (em 85 % dos processos publicados no portal BASE entre 2013 e 2015) e uma justificação insuficiente de acordo com os critérios relevantes. A noção de extrema urgência é por vezes interpretado de uma forma demasiado ampla, conduzindo a um recurso indevido ao ajuste direto. O Código dos Contratos Públicos tem como objetivo abordar estas questões, por exemplo, reduzindo o limiar dos ajustes diretos. Todavia, a transparência e a fiabilidade dos dados relativos à contratação pública estão a melhorar.

As empresas portuguesas consideram que são muito frequentes as práticas ilícitas no âmbito dos contratos públicos, nomeadamente a existência de cadernos de encargos adaptados a determinadas empresas (74 %, face à média da UE de 61 %) e conflitos de interesses na avaliação das propostas (69 %, face à média da UE de 54 %). Na UE, Portugal apresenta o maior número de empresas que consideram que a inovação abusiva de motivos de urgência para justificar o recurso a processos não concorrenciais ou acelerados é generalizado no âmbito dos contratos públicos em Portugal (76 %, face à média da UE de 46 %) e uma das maiores proporções de empresas que consideram que o abuso dos procedimentos de negociação é generalizado (66 %, face à média da UE de 48 % — Eurobarómetro de 2017).

A corrupção é um domínio de preocupação para as empresas em Portugal, mas as reformas na matéria são lentas. Num inquérito Eurobarómetro realizado em 2017, 58 % dos representantes de empresas de Portugal consideraram que a corrupção é um problema para a sua empresa (média da UE: 37 %), enquanto o favoritismo e o nepotismo são considerados um problema por 55 % das empresas (média da UE: 40 %). 70 % das empresas que operam em Portugal consideram que a única forma de singrar numa atividade comercial é ter contactos políticos (média da UE: 42 %). A comissão parlamentar *ad hoc* para o reforço da transparência no exercício de funções públicas, constituída em março de 2016, ainda não concluiu os seus trabalhos e muitos dos seus compromissos de luta contra a corrupção introduzidos no programa do Governo (Governo de Portugal, 2015) ainda não foram adotados, nomeadamente a regulamentação da atividade específica de representação de grupos de interesse, um código de conduta para os titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e funcionários públicos, um registo público dos interesses para os funcionários das administrações locais e uma proibição da aceitação de processos judiciais contra órgãos públicos relativamente às atividades dos deputados da Assembleia da República enquanto advogados.

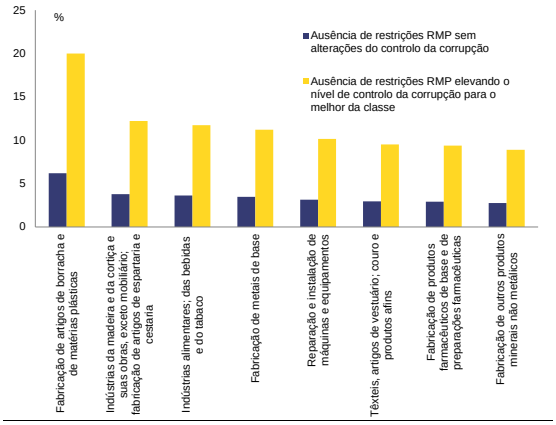
Continuam a registar-se progressos na repressão da corrupção, mas é necessário intensificar os esforços em matéria de prevenção. O Procurador-Geral prossegue os seus esforços tendentes a melhorar a eficácia das investigações anticorrupção, através da digitalização da recolha e análise de elementos de prova. Um certo número de particulares e de empresas têm sido recentemente constituídos arguidos num único grande processo de alto nível, que está em curso. O Procurador-Geral está a reforçar a cooperação com organismos de auditoria e de controlo para melhorar a deteção de práticas de corrupção. Na vertente preventiva, os planos de prevenção estabelecidos em cada instituição pública têm tido, em grande medida, um caráter formal e não são adaptados a cada organização, nem complementados por controlos adequados, apesar de alguns esforços desenvolvidos pelo Conselho de Prevenção da Corrupção e por alguns ministérios para melhorar a cultura de integridade nas instituições públicas.

As melhorias da qualidade institucional amplificam os ganhos decorrentes da eliminação de restrições à prestação de serviços. As reformas estruturais são mais suscetíveis de ter êxito com instituições que funcionem corretamente e com boa governação. A melhoria dos indicadores de governação para o nível registado nos países com melhores resultados iria gerar ganhos de produtividade que, em média, seriam uma vez e meia os ganhos decorrentes da eliminação das restrições à prestação de serviços por si só (ver Curnis and Manjón Antolín 2017). Os aspetos relacionados com o controlo da corrupção e a obrigação de prestação de contas são de particular importância. As reformas nestes domínios poderiam amplificar os ganhos de produtividade na

([42]) Relatório da IGF, aprovado em 22 de junho de 2016 pelo Secretário de Estado do Orçamento.

indústria transformadora decorrentes da eliminação das restrições à prestação de serviços. Os setores suscetíveis de beneficiar mais seriam os setores de produtos alimentares e têxtil, que representam mais de um terço do valor acrescentado da indústria transformadora de Portugal.

Gráfico 4.4.5: **Impacto sobre a produtividade do trabalho na indústria transformadora decorrente da eliminação de restrições à prestação de serviços**



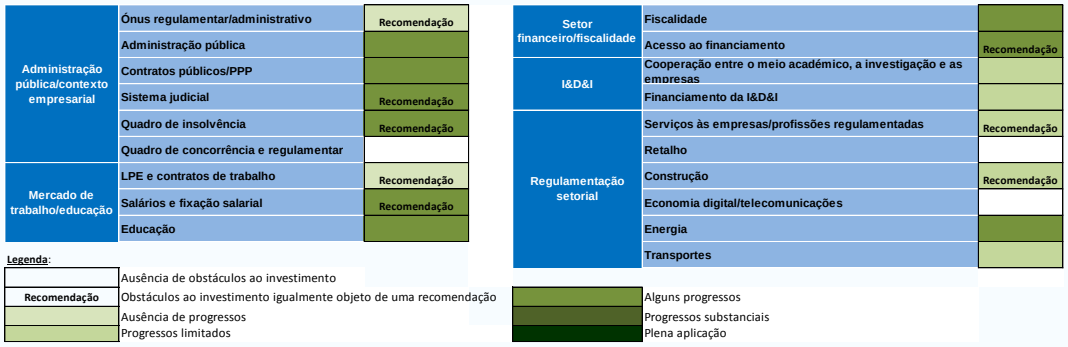
1) Restrições à prestação de serviços: Regulamentação do mercado dos produtos - OCDE; Qualidade institucional: Indicadores de governação do Banco Mundial.
Fonte: Comissão Europeia; Curnis and Antolín 2017

Caixa 4.4.1: **Desafios em matéria de investimento e reformas necessárias em Portugal**

1. Perspetivas macroeconómicas

Portugal registou um declínio significativo do investimento durante o período 2000-2013, seguido de uma recuperação modesta em 2014-2016 e de um aumento mais substancial em 2017. No entanto, o investimento deverá manter-se em 16 % do PIB em 2017, uma das mais baixas taxas da UE e correspondendo a um declínio significativo relativamente ao pico de 28 % atingido em 2000, altura em que era uma das taxas mais elevadas da UE. As elevadas dívidas acumuladas, pública e privada, limitam o investimento e impõem grandes necessidades de desendividamento. O financiamento sem recurso ao crédito, como o IDE e os fundos da UE, é por conseguinte de grande importância, tendo desempenhado um papel positivo para a retoma de 2017, juntamente com a rendibilidade acrescida das empresas. O ciclo positivo dos setores do turismo e da construção, e o aumento da capacidade do principal produtor de veículos automóveis, contribuíram igualmente para a recuperação. Os investimentos do setor público continuaram a ser baixos, situando-se a um nível de 2 % do PIB, e fortemente dependentes do ciclo dos fundos da UE.

2. Avaliação dos obstáculos ao investimento e reformas em curso



Principais obstáculos ao investimento e ações prioritárias em curso

Para além dos condicionalismos macroeconómicos, as restrições existentes em alguns serviços às empresas e nas profissões regulamentadas, bem como nas indústrias de rede, continuam a desempenhar um papel importante em Portugal. O desempenho em termos de inovação continua a ser reduzido e verifica-se ainda pouco investimento em I&D. A atual estratégia de consolidação orçamental através da redução do investimento público pode ter repercussões negativas no resto da economia. O aumento dos preços da habitação realça a necessidade de reduzir os entraves existentes nos serviços de construção. Alguns aspetos do quadro jurídico dos despedimentos podem impedir uma melhor afetação de recursos, o que tem repercussões sobre a produtividade e a capacidade de investimento. O facto de haver uma grande percentagem de micro e pequenas empresas também significa que muitas empresas têm pouca capacidade de investimento.

As necessidades de desendividamento, um elevado nível de crédito malparado, juntamente com o insuficiente desenvolvimento dos mercados de capitais, limitam a capacidade de investimento de muitas empresas excessivamente endividadas. Uma maior celeridade dos processos de insolvência de empresas não viáveis, juntamente com uma reestruturação eficiente das empresas ainda viáveis, poderia melhorar a afetação de capitais.

O investimento em I&D continua a ser reduzido e concentrado no setor público. As sinergias entre os investimentos em I&D e outros ativos intangíveis permanecem subaproveitadas. O investimento público e privado em competências, como a formação e o capital organizativo, em percentagem do PIB, está abaixo da média da UE. A percentagem dos investimentos em TIC no PIB tem diminuído desde 2000.

4.5. POLÍTICAS SETORIAIS

4.5.1. I&D E INOVAÇÃO*

O investimento em I&D continua a ser reduzido e concentrado no setor público. A intensidade de I&D não recuperou para o nível anterior à crise, de 1,58 % do PIB, e era apenas de 1,27 % em 2016. Ao mesmo tempo, este nível refletiu o primeiro aumento de I&D desde 2009. A diminuição da atividade de I&D das empresas após 2009, que passou de 0,75 % para apenas 0,61 % do PIB em 2016, explica em grande medida esta evolução negativa, induzida principalmente por uma contração dos investimentos nos serviços. Neste âmbito, a maior quebra foi registada no setor das telecomunicações, embora com alguns sinais de recuperação em 2016. As despesas públicas em I&D, em percentagem do PIB, permaneceram relativamente estáveis durante a crise, mas continuam a ser inferiores à média da UE de 2016 (0,64 % em Portugal e 0,69 % na UE). O setor público é responsável pelo financiamento de 47 % das despesas de I&D em Portugal, em comparação com 42 % de financiamento pelo setor privado. Em contraste, na maioria dos outros países da UE, a I&D concentra-se no setor privado (dados sobre a I&D do Eurostat). O Governo ambiciona alcançar um nível total de investimento em I&D de 3 % até 2030, com uma proporção relativa de 1/3 e 2/3, respetivamente, de despesas públicas e de despesas das empresas.

As sinergias entre os investimentos em I&D e outros ativos intangíveis permanecem subaproveitadas. O investimento público e privado em competências, como a formação e o capital organizativo, em percentagem do PIB, está abaixo da média da UE. A percentagem de investimentos em TIC relativamente ao PIB diminuiu desde 2000 (Comissão Europeia, 2018, e dados da OCDE sobre investimentos em TIC). Esta evolução põe em causa o aumento potencial da produtividade das empresas e a sua capacidade para recolher os benefícios da digitalização. Isso pode alargar o fosso entre as empresas mais produtivas e as mais atrasadas, que já é significativo (Gouveia et al, 2017). No entanto, deve sublinhar-se que o Governo lançou a iniciativa «Indústria 4.0» para aumentar a capacidade das empresas para fazerem face à digitalização em setores estratégicos fundamentais, e a iniciativa INCoDe.2030 para estimular e garantir o desenvolvimento de competências digitais e incentivar o espírito empresarial nos jovens. A Academia de PME do IAPMEI centra-se na formação para desenvolver competências profissionais e capacidades de gestão nas PME.

A mutação estrutural em benefício dos setores com elevada intensidade de conhecimentos não arrancou, embora certos setores tradicionais de baixa-média tecnologia estejam a criar mais valor. Portugal registou um declínio na percentagem agregada de valor acrescentado da indústria transformadora de alta e média-alta tecnologia e dos serviços com elevada intensidade de conhecimentos entre 2000 e 2015 (Comissão Europeia, 2018 e Eurostat). A intensidade relativamente menor de I&D das empresas destes setores impede a modernização da estrutura produtiva de Portugal. Este facto tem um impacto na composição tecnológica do setor das exportações e na modernização global da estrutura económica. (Comissão Europeia e)

A base de recursos humanos no domínio da ciência e tecnologia está em expansão, mas tem sido enfraquecida pela emigração. A emigração de investigadores altamente qualificados limita o impacto positivo dessa evolução para estimular a excelência científica e os resultados em termos de inovação obtidos por Portugal. O número de licenciados em ciências e engenharia por milhar de habitantes aumentou entre 2007 e 2014, figurando Portugal em oitavo lugar na UE em 2014. A percentagem de investigadores no total da população também aumentou entre 2000 e 2015, embora, especialmente desde o início da crise, Portugal se debata com dificuldades para reter os licenciados e os investigadores qualificados (Gomes et al, 2015). A escassez de pessoal qualificado relevante para as necessidades de desenvolvimento das empresas em certos setores como as TIC constitui um problema. A qualidade científica tem-se mantido todavia estável ao longo do tempo e o grau de internacionalização da ciência tem aumentado. As publicações muito citadas mantiveram-se relativamente constantes entre 2007 e 2014, num contexto de crescimento significativo em termos absolutos dos níveis de publicação, ainda que inferior à média da UE. A internacionalização da investigação de Portugal, aferida pela sua proporção de copublicações internacionais em relação às publicações totais, aumentou de 51,7 %, em 2007, para 60,9 %, em 2016, também em linha com a tendência positiva da UE.

A fraca interação entre o meio académico e as empresas dificulta a transferência e a comercialização de conhecimentos. As copublicações público-privadas diminuíram entre 2008 e 2015, ocupando Portugal apenas a 21.ª posição na UE em 2015. Também não se verificaram progressos substanciais em relação às despesas públicas em I&D financiadas pelas empresas. O número reduzido de grandes empresas e multinacionais existentes em Portugal, em comparação com outros Estados-Membros, limita esta cooperação. Além disso, a interação entre a investigação científica e as PME continua a estar abaixo do nível ótimo. Ao passo que, na UE, a percentagem de PME inovadoras que participam na cooperação foi de 31,5 % em 2014, em Portugal essa percentagem foi de cerca de metade da média da UE (Eurostat, CIS 2014). Este diferencial pode ser parcialmente atribuído ao facto de as empresas de baixa-média tecnologia serem desconhecedoras dessa colaboração ou incapazes de beneficiar dela.

A confiança mútua entre as universidades e as empresas não é suficientemente incentivada. A progressão na carreira ainda segue uma via rígida e piramidal, baseada principalmente em publicações que não permitem aos investigadores explorar possibilidades de «investigação empresarial». As empresas em geral não reconhecem o valor acrescentado da cooperação com as universidades. Verifica-se um problema a nível da escassez de ensino e formação profissional de curta duração (Hasanefendic et al., 2016), que os Cursos Técnicos Superiores Profissionais pretendem resolver. Os incentivos e vantagens da participação nessa cooperação não são suficientes. A falta de normalização contratual para a gestão dos direitos de propriedade intelectual prejudica a exploração económica dos resultados da investigação científica. O setor público emprega ainda cerca de dois em cada três dos investigadores disponíveis em Portugal (dados do Eurostat para os investigadores em equivalente a tempo completo). Os esforços desenvolvidos pelo Governo para criar novos instrumentos estratégicos para estimular o emprego de doutorados em setores académicos e não académicos são notáveis, nomeadamente através do programa público «INTERFACE» lançado em 2017. O programa tem a ambição de apoiar 300 novos doutorados em centros de interface, 500 novos doutorados em empresas e 400 investigadores a trabalhar na investigação aplicada.

A atividade empresarial está a melhorar, embora os resultados em termos de inovação permaneçam modestos. Portugal teve a quinta maior taxa de criação de empresas da UE em 2015 (Eurostat). A intenção de iniciativa empresarial está a aumentar, embora mais devido à necessidade do que para o aproveitamento de oportunidades (GEM, 2017). O emprego em empresas em crescimento rápido em setores inovadores é inferior à média da UE, mas tem aumentado. Portugal ocupava apenas a 24.ª posição no indicador de produção de inovação em 2017. A facilidade de fazer negócios melhorou entre 2010 e 2017 (Banco Mundial, 2017a), mas a eficiência dos mercados dos produtos e a proteção da propriedade intelectual podem ainda ser melhoradas (Fórum Económico Mundial, 2017). Em 2016, o capital de risco destinado à inovação foi significativamente inferior ao nível anterior à crise (secção 4.2.3). No que diz respeito à participação no programa Horizonte 2020, Portugal tem uma taxa de sucesso dos requerentes semelhante à média da UE.

4.5.2. ENERGIA, ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E AMBIENTE*

Embora a integração do mercado da eletricidade de Portugal com o de Espanha esteja em curso, a integração do mercado do gás está mais atrasada. O sistema elétrico português está diretamente ligado ao sistema espanhol e, indiretamente, ao de França. A plena interligação da rede elétrica com Espanha deverá ser concluída com a finalização dos projetos de interesse comum em curso. A baixa capacidade de interconexão entre Espanha e França limita o potencial de Portugal para exportar eletricidade produzida a partir de fontes renováveis para além da Península Ibérica. O mercado do gás ibérico MIBGAS começou a funcionar em dezembro de 2015, com o objetivo de alcançar, no futuro, um mercado único entre Portugal e Espanha, à semelhança do setor da eletricidade (com base em acordos bilaterais entre os dois Estados-Membros). Durante o seu primeiro ano de funcionamento, foram realizados alguns progressos, mas a liquidez do MIBGAS continua muito abaixo dos níveis de liquidez das principais plataformas europeias de negociação de gás (só 2 % da procura interna foram negociados no MIBGAS em 2016). Foram tomadas medidas para aumentar a liquidez do mercado, incluindo a

nomeação, em janeiro de 2017, de um criador de mercado (Gunvor International BV), mas a integração, até ao presente, continua a ser insuficiente.

Em Portugal, os preços da energia continuam a ser elevados. Os preços grossistas da eletricidade são ligeiramente superiores à média da UE e, entre 2013 e 2016, diminuíram apenas 9,6 %, ao passo que a média da UE registou uma redução de 14,8 %. Os preços grossistas do gás são igualmente superiores à média da UE e, entre 2013 e 2016, diminuíram 40,2 %, ou seja, menos do que o preço médio da UE (46,3 %). Os preços retalhistas do gás e da eletricidade são superiores à média da UE. No período 2013-2016, os preços da eletricidade para uso doméstico aumentaram 7,8 % em termos nominais. Os principais fatores deste aumento foram entre outros os impostos e taxas, que, em 2016, representaram quase metade do preço total final da eletricidade. Estes impostos e taxas incluem não só uma componente fiscal como também taxas para o sistema energético pelos custos de rede, os subsídios às energias renováveis e o reembolso do défice tarifário. Os preços nacionais do gás para uso doméstico contam-se entre os mais elevados da UE, o que pode ser explicado essencialmente pela falta de concorrência e pelo desenvolvimento limitado do MIBGAS. No entanto, para o período 2011-2016, os preços nominais do gás diminuíram 12,6 %, enquanto diminuíram em média apenas 10 % na UE.

A concentração no mercado da energia está a diminuir. Portugal tem uma das mais elevadas taxas anuais de mudança de fornecedor da Europa (26,6 % do seu mercado retalhista de eletricidade), acima da média da UE (6,2 %). Desde 2005, o nível de concentração do mercado de produção de eletricidade melhorou substancialmente e é atualmente ligeiramente inferior à média da UE. A concentração no mercado de fornecimento de gás é elevada, mas inferior à média da UE. A entrada em funções da plataforma digital «Poupa Energia» em novembro de 2017, que informa os consumidores sobre ofertas no mercado doméstico da eletricidade e do gás, poderá reforçar a transparência e a concorrência.

Portugal continua a estar no bom caminho para atingir o seu objetivo em matéria de eficiência energética em 2020, mas deve prosseguir os esforços. O consumo de energia final e primária aumentou ligeiramente em 2016 comparativamente ao ano anterior, apesar de uma tendência global de diminuição no período 2005-2015. Como as poupanças de energia alcançadas estão possivelmente ligadas ao abrandamento da atividade económica, Portugal poderá ter de fazer esforços adicionais no sentido de assegurar que os níveis de consumo de energia primária e final são mantidos em conformidade com os objetivos indicativos nacionais para 2020.

Os setores dos transportes e da indústria transformadora têm margem para baixar a sua intensidade energética. A intensidade de energia primária em Portugal manteve-se ao nível do ano anterior, enquanto a intensidade de energia primária na UE diminuiu. Apenas foi registada no setor industrial uma pequena redução da intensidade energética, que continua a ser superior à média da UE. Em Portugal, em 2016, os transportes foram o setor com o maior de consumo de energia, com cerca de 42 % do total do consumo final de energia, acima da média da UE (33 %)([43]). O consumo de energia do setor industrial de Portugal em 2016 foi de cerca de 27 % do consumo final total de energia. O consumo de energia do setor residencial (16 %) é significativamente inferior à média da UE (25 %), o que pode ser explicado por um clima ameno e pelos preços elevados da energia com impacto na acessibilidade da mesma, logo pelo nível de pobreza energética. No setor dos serviços, o consumo é ligeiramente inferior à média da UE, com uma percentagem do consumo final total de energia de 13 %. Um desenvolvimento positivo consiste na utilização do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos para financiar a construção de edifícios com necessidades energéticas quase nulas em Portugal. A mobilização do Fundo de Coesão da UE no domínio das demonstrações de eficiência energética em projetos de infraestruturas públicas e nas PME, em sintonia com o programa operacional, deverá também proporcionar importantes poupanças de energia.

Portugal é um dos países com melhor desempenho em matéria de energias renováveis. Em 2016, Portugal continuou a registar uma quota

([43]) Dados provisórios do Eurostat subjacentes à parte restante do parágrafo.

crescente de energia proveniente de fontes renováveis no seu consumo final de energia. A quota de energia renovável global de Portugal nesse ano deverá ter atingido 28,5 %, acima do seu objetivo intermédio indicativo (25,2 %). Em 2016, mais de metade do consumo de eletricidade (54,1 %([44]) foi proveniente de fontes renováveis, principalmente energia hidráulica e eólica. Em maio de 2016, a procura de eletricidade de Portugal foi satisfeita pelas energias renováveis durante quatro dias e meio sucessivos. No setor do aquecimento e refrigeração, a percentagem das energias renováveis aumentou, pela primeira vez, desde 2009, prevendo-se que tenha atingido 35,1 %. No setor dos transportes, embora os níveis de 2015 (7,4 %) tenham apresentado um aumento significativo em relação ao ano anterior (+3,4 %), Portugal ainda tem de fazer esforços para atingir o objetivo de 10 % até 2020.

Estão a ser executadas estratégias de longo prazo para a política energética e carbónica. Portugal visa tornar-se neutro em carbono até 2050 e lançou o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050. O quadro existente de políticas neste domínio inclui o Programa Nacional para as Alterações Climáticas para o período 2013-2020 e a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas. Portugal prevê, até 2030, uma redução das emissões totais de GEE entre 30 % e 40 % comparativamente a 2005 (dependente dos resultados da legislação climática da UE para 2030). Entre 2015 e 2016, as emissões de GEE diminuíram 2,5 % e 7,9 % nos setores abrangidos pelo RCLE. Os maiores setores em termos de emissões de gases com efeito de estufa foram o setor da energia (25,6 % das emissões totais de GEE), seguido pelo setor dos transportes (24,5 %), pelo setor da indústria transformadora (21 %), pelo setor da agricultura (10 %) e pelo setor de tratamento de resíduos (9,6 %). Em 2018, Portugal iniciou a eliminação progressiva das isenções de impostos especiais sobre o consumo de carvão para a produção de energia e a aplicação do imposto sobre a emissão de carbono sobre o carvão para esse efeito. .

Portugal é muito fortemente afetado por incêndios florestais devido a condições meteorológicas mais extremas e a alterações na utilização dos solos. Desde 2000, os incêndios florestais afetaram mais de 24 000 km^2, ou seja, cerca de 25 % da superfície total de Portugal. O número total de incêndios florestais diminuiu durante os últimos 15 anos, mas o país sofre ainda de episódios de incêndios catastróficos de grandes proporções que queimam áreas muito vastas e são praticamente impossíveis de extinguir, a menos que haja uma variação das condições meteorológicas. Em 2017, Portugal teve a pior época de incêndios da história em termos de área ardida (cerca de 5 000 km^2), danos patrimoniais e, acima de tudo, perda de vidas humanas. Prevê-se que ocorram mais frequentemente fenómenos meteorológicos extremos, como vagas de calor, secas extremas e ventos fortes, no contexto das alterações climáticas.

As opções políticas e de gestão para reduzir os incêndios florestais devem centrar-se no combate às suas causas profundas. As alterações a nível da utilização dos solos e da gestão das florestas favoreceram a acumulação de grandes quantidades de matéria combustível e aumentaram a propensão para os incêndios das florestas e, por conseguinte, também o risco de incêndio e a respetiva gravidade. São exemplos o abandono da pastorícia e da agricultura e o desleixo da gestão florestal tradicional, conducentes a massas compactas de floresta e arbustos ou à expansão significativa de plantações de eucalipto ou pinheiro mais propensas a incêndios. Para além de investimentos no restabelecimento das florestas afetadas, são necessários mais esforços para prevenir a eclosão de incêndios florestais e minimizar as condições para a sua propagação e progressão, o que deve incluir políticas destinadas a reforçar a capacidade de resistência das florestas e a evitar a persistência de florestas altamente propensas a incêndios, em especial quando não são geridas.

Portugal enfrenta desafios ambientais no domínio da gestão da água e dos resíduos, da qualidade do ar e da proteção da natureza. O reexame da aplicação da política ambiental da Comissão, publicado em fevereiro de 2017, identificou como principais desafios para Portugal: melhorar a gestão dos resíduos e desenvolver o potencial da economia circular, reforçar a proteção eficaz da rede Natura 2000, e acompanhar a execução das estratégias marinhas a fim de assegurar um bom estado ambiental das águas marinhas. Tal como referido, as alterações

([44]) Dados provisórios do Eurostat.

climáticas que causam mais fenómenos meteorológicos extremos, como vagas de calor e secas, constituem um desafio suplementar para a gestão da água.

4.5.3. SETOR DOS TRANSPORTES E DIGITAL

Fracas competências digitais aumentam o risco de exclusão digital e podem abrandar o aumento da produtividade. A percentagem de cidadãos portugueses que, em 2017, utilizaram a Internet pelo menos uma vez por semana continuava a situar-se, em 71 %, muito abaixo da média da UE (81 %). Nesse mesmo ano, 22 % da população adulta portuguesa nunca tinha utilizado a Internet, em comparação com cerca de 13 % para o conjunto da UE. Isto explica-se, em parte, pelo baixo nível de competências digitais (secção 4.3.3). A percentagem de pessoas na população ativa sem competências digitais em Portugal é de 18 % (principalmente, por não utilizarem regularmente a Internet ou por o fazerem raramente), quase o dobro da média da UE (Comissão Europeia, Painel de Avaliação Digital). Em abril de 2017, Portugal lançou a nova Iniciativa Nacional em Competências Digitais (INCoDe.2030), bem como a Estratégia e Plano de Ação para a Empregabilidade Digital. Abrange medidas destinadas a lutar contra a exclusão digital e promover a literacia digital, bem como continuar a desenvolver a formação, requalificação e especialização em tecnologias digitais avançadas e a investigação e inovação. Também fixa objetivos quantitativos para 2020, 2025 e 2030. Vários «projetos emblemáticos» foram apresentados no quadro da primeira fase de execução.

Embora Portugal apresente relativamente bons resultados em termos de utilização das tecnologias digitais por parte das empresas, há margem para maiores progressos, em especial por parte das PME. Pode considerar-se que cerca de 25 % das empresas portuguesas têm níveis elevados ou muito elevados de intensidade digital, em comparação com uma média da UE de 21,5 % (dados de 2017, Painel de Avaliação Digital). Em contrapartida, a percentagem do comércio eletrónico no volume de negócios das sociedades (16 %) é quase 2 pontos percentuais abaixo da média da UE, e a percentagem de empresas que vendem em linha estagnou, sendo as PME significativamente menos ativas a este respeito do que as suas congéneres de maior dimensão. A agenda digital nacional inclui o objetivo de aumentar em 55 %, até 2020, o número de empresas que utilizam o comércio eletrónico (ano de referência: 2011), bem como medidas para aumentar a participação das PME na economia digital. Em janeiro de 2017, o Primeiro-Ministro apresentou a estratégia nacional para a digitalização da economia, *Indústria 4.0*, que engloba 64 ações que envolvem entidades dos setores público e privado e coloca uma forte tónica no desenvolvimento do capital humano. Prevê-se que venha a mobilizar 4,5 mil milhões de EUR, incluindo 2,26 mil milhões de EUR dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ao longo dos próximos quatro anos, e beneficiar cerca de 50 000 empresas com atividade em Portugal. A execução já foi iniciada, com cinco convites à apresentação de candidaturas no final de 2017 (ações de promoção da digitalização das PME através de modernizações tecnológicas , inovação produtiva e formação e reconversão de competências).

Caixa 4.5.1: **Principais iniciativas políticas: Responder aos desafios sociais com a inovação**

A iniciativa «Portugal Inovação Social» é um exemplo de uma iniciativa avançada, que investe na inovação social e em projetos de empreendedorismo, tornando Portugal um pioneiro no desenvolvimento de inovação social com o apoio do FSE. Portugal 2020 é a principal estratégia nacional que enquadra esta iniciativa e mobiliza cerca de 150 milhões de EUR destinados a criar um ecossistema de inovação social e empreendedorismo. Dá uma especial prioridade a facilitar o investimento na economia social e à procura de soluções inovadoras para os desafios sociais. Alguns exemplos de boas práticas com uma componente de inovação social já no terreno são dirigidos aos jovens desempregados provenientes de diferentes meios, incluindo os jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação, e o seu principal objetivo é aumentar a empregabilidade e inserção socioprofissional, desenvolver metodologias eficazes de programas de formação e atingir taxas de empregabilidade muito significativas.

O Orçamento de Estado para 2018 também inclui pela primeira vez uma medida de incentivo fiscal a favor da inovação social. Em novembro de 2017, a Assembleia da República aprovou um benefício fiscal que incentiva o investimento em títulos de impacto social. Este novo benefício fiscal constitui um incentivo para estimular a participação das empresas nacionais no desenvolvimento de soluções inovadoras para a resolução de problemas sociais. A partir de 2018, todos os fluxos financeiros que as empresas investam em títulos de impacto social passam a ser reconhecidos, em sede de IRC (imposto sobre o rendimento das sociedades), como gastos desse exercício com majoração de 130%. Os títulos de impacto social são um dos quatro instrumentos financeiros da iniciativa «Portugal Inovação Social», que apoia projetos no âmbito dos domínios do emprego, da proteção social, da saúde, da justiça e da educação.

A renegociação das concessões portuárias, embora a decorrer lentamente, está a avançar e a reforma da Lei do trabalho portuário está a produzir resultados positivos. A concessão do porto de Leixões foi renegociada, parecendo estar a produzir resultados positivos em termos de redução das taxas de uso do porto e de um maior investimento no porto. A renegociação da concessão do terminal de contentores de Lisboa está em curso e deverá estar concluída no primeiro semestre de 2018. A renegociação da concessão do porto de Sines deverá ter início no primeiro trimestre de 2018. As renegociações das concessões portuárias preveem a fixação de objetivos de desempenho, a sustentabilidade económica e financeira e, igualmente, a determinação de objetivos de eficiência portuária. As renegociações devem estar em conformidade com a legislação da UE em matéria de contratos públicos, nomeadamente a Diretiva 2014/23/UE. A reforma do trabalho portuário, de 2013, melhorou consideravelmente a competitividade dos portos portugueses, mas também levou a uma certa instabilidade social. Terão de ser salvaguardadas as realizações conseguidas a nível da reforma do trabalho portuário, em especial no respeitante à concorrência na prestação de serviços portuários. Este aspeto é particularmente relevante tendo em conta os recentes desenvolvimentos da reforma da Lei do trabalho portuário em Espanha. Uma decisão considerou que o regime de monopólio sindical dos serviços portuários em Espanha era ilegal. Os sindicatos espanhóis manifestaram subsequentemente uma forte resistência aos esforços das autoridades espanholas para abrir o mercado do trabalho portuário, dando cumprimento à decisão do Tribunal de Justiça Europeu.

Os caminhos de ferro continuam a estar muito subaproveitados nas conexões com Espanha. Ainda não é existe uma estratégia conjunta pormenorizada de Portugal e Espanha, que inclua a concretização da interoperabilidade ferroviária na Península Ibérica e a sua ligação com a rede ferroviária francesa. Um plano exaustivo deveria incluir a identificação das medidas intermédias, terminais e interconexões necessários para beneficiar da modernização da rede ferroviária espanhola e do desenvolvimento da bitola internacional. Isso poderia dinamizar os resultados do transporte ferroviário internacional, que é fundamental dada a situação periférica de Portugal, e para aproveitar o potencial dos portos portugueses, até ao presente limitados por um modelo unicamente rodoviário. A intensidade do tráfego ferroviário de mercadorias continua a ser das mais baixas da Europa.

Os atrasos nos investimentos ferroviários constituem um problema, devido à baixa densidade ferroviária de Portugal. É essencial a execução de planos ambiciosos, mas realistas, relativos a projetos de infraestruturas ferroviárias, num contexto em que Portugal tem uma das mais baixas densidades ferroviárias da UE. Os principais projetos cofinanciados pelo Mecanismo Interligar a Europa (MIE) estão a sofrer atrasos, que, em alguns casos, não podem ser superados. Parece existir uma capacidade insuficiente em termos de efetivos qualificados envolvidos no desenvolvimento de projetos cofinanciados pelo Mecanismo Interligar a Europa. A situação a nível de investimentos melhorou em comparação com o período 2007-2013, quando a maior parte das convenções de subvenção teve de ser anulada, provocando um défice de investimento generalizado nas infraestruturas ferroviárias, mas continua ainda a ser insuficiente.

ANEXO A: QUADRO RECAPITULATIVO

Compromissos	**Síntese da avaliação** ([45])
Recomendações dirigidas a Portugal de 2017	
Recomendação n.º 1: Garantir a sustentabilidade da correção do défice excessivo. Desenvolver um esforço orçamental significativo em 2018 em linha com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a necessidade de reforçar a recuperação em curso e de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas. Usar receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio dívida das administrações públicas/PIB. Intensificar os esforços para alargar a análise das despesas a fim de abranger uma parte considerável das despesas das administrações públicas em vários domínios de intervenção. Reforçar o controlo das despesas, a relação custos-eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no setor da saúde, com destaque para a redução dos pagamentos em atraso no setor hospitalar e a garantia da sustentabilidade do sistema de pensões. Para aumentar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, definir metas de eficiência para setores específicos a	Portugal registou **progressos limitados** em relação à Recomendação n.º 1. Esta apreciação global da Recomendação n.º 1 não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

([45]) As seguintes categorias são utilizadas para avaliar os progressos realizados na aplicação das recomendações dirigidas a Portugal de 2017:

Ausência de progressos: Portugal não anunciou nem adotou, de forma credível, quaisquer medidas em resposta às recomendações. Esta categoria abrange um conjunto de situações mais comuns, que devem ser interpretadas caso a caso, tendo em conta as condições específicas de Portugal. Incluem o seguinte:

- ausência de medidas jurídicas, administrativas ou orçamentais anunciadas
  - no âmbito do Programa Nacional de Reformas,
  - noutra comunicação oficial à Assembleia da República/a comissões parlamentares pertinentes ou à Comissão Europeia,
  - ao público (por exemplo, num comunicado de imprensa ou no sítio Web do Governo);
- não foram apresentados quaisquer atos não legislativos pelos órgãos executivos ou legislativos;
- Portugal tomou as primeiras medidas para dar resposta às recomendações, por exemplo, encomendando um estudo ou criando um grupo de estudo para analisar possíveis medidas a tomar (a menos que a recomendação exija explicitamente orientações ou ações exploratórias). Todavia, não propôs qualquer medida ou medidas claramente especificadas em resposta à recomendação.

Progressos limitados: Portugal:

- anunciou certas medidas, mas estas só limitadamente dão resposta à recomendação; e/ou
- apresentou atos legislativos nos órgãos executivos e legislativos, mas estes atos não foram ainda adotados e é necessário desenvolver um substancial trabalho de caráter não legislativo antes de aplicar a recomendação;
- apresentou atos não legislativos, mas não lhes deu seguimento com a execução necessária para dar resposta à recomendação.

Alguns progressos: Portugal adotou medidas

- que, em parte, dão resposta à recomendação; e/ou
- que dão resposta à recomendação, mas é ainda necessário desenvolver um trabalho significativo para lhe dar resposta plenamente, já que apenas algumas das medidas foram aplicadas. Por exemplo, uma medida ou medidas foram adotadas pela Assembleia da República ou por decisão ministerial, mas sem decisões de execução.

Progressos substanciais: Portugal adotou medidas que contribuem de forma substancial para dar resposta à recomendação e a maioria já foi aplicada.

Aplicação total: Portugal tomou todas as medidas necessárias para dar uma resposta adequada à recomendação.

incluir no orçamento de 2018, a fim de melhorar o rendimento líquido global das empresas públicas e diminuir os encargos que pesam sobre o orçamento de Estado.	
Garantir a sustentabilidade da correção do défice excessivo. Desenvolver um esforço orçamental significativo em 2018 em linha com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a necessidade de reforçar a recuperação em curso e de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas. Usar receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio dívida das administrações públicas/PIB.	
Intensificar os esforços para alargar a análise das despesas a fim de abranger uma parte considerável das despesas das administrações públicas em vários domínios de intervenção.	• **Alguns progressos.** As poupanças resultantes da análise das despesas de 2018 são mais ambiciosas do que anteriormente, sendo de 290 milhões de EUR. O exercício também está a ser alargado a novos setores, tendo a justiça e os assuntos internos sido acrescentados aos atuais domínios da educação, saúde, setor empresarial do Estado, gestão dos ativos imobiliários do setor público e contratação pública centralizada. Foram já alcançados alguns progressos no setor da justiça, tais como a introdução de reformas tendentes a aumentar a eficiência dos tribunais, e os planos para reduzir os custos associados ao tratamento jurídico dos veículos apreendidos estão em desenvolvimento, embora a dimensão das poupanças estimadas com estes planos não seja clara. Uma série de reformas do setor dos assuntos internos está igualmente programada, mas ainda não está pronta para ser executada. A gestão dos recursos humanos, em sentido amplo (incluindo os procedimentos em matéria de recrutamento e os incentivos à inovação por parte do pessoal), é apresentada como um domínio transversal aos diferentes setores, que permite a obtenção de poupanças, sendo consagrada especial atenção à redução do absentismo. Um alargamento do exercício de análise das despesas para cobrir uma proporção ainda mais significativa das despesas das administrações públicas de vários domínios de intervenção representaria um outro avanço positivo.
Reforçar o controlo das despesas, a relação custos-	• **Progressos limitados.** Foram realizados

eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no setor da saúde, com destaque para a redução dos pagamentos em atraso no setor hospitalar.	progressos limitados a nível da redução dos pagamentos em atraso no setor hospitalar, que continuam a aumentar. Foram anunciadas algumas iniciativas, tais como a nova Unidade Técnica de Apoio Orçamental , bem como a criação de Centros de Responsabilidade Integrados em 2018, embora ainda não seja claro se estas iniciativas serão suficientes para resolver o problema dos pagamentos em atraso no setor hospitalar. No entanto, registaram-se alguns progressos em termos de reforço da relação custos-eficácia do Serviço Nacional de Saúde, através, por exemplo, de um maior recurso a compras centralizadas, de uma crescente digitalização, e de esforços tendentes a aumentar a utilização dos medicamentos genéricos e biossimilares.
e assegurar a sustentabilidade do sistema de pensões.	• **Alguns progressos.** Foi anunciada na primavera de 2017 uma proposta abrangente de revisão das reformas antecipadas que irá deteriorar potencialmente a sustentabilidade do sistema de pensões. O âmbito da reforma foi entretanto limitado à primeira fase, relativa apenas às carreiras muito longas (com um impacto orçamental limitado). A aplicação potencial de outras fases (com um impacto orçamental substancial), prevista inicialmente a partir de 2018, foi suspensa. • Pela primeira vez nos últimos anos, as transferências extraordinárias do orçamento de Estado para financiar o défice da segurança social terminarão, em 2018. O termo das transferências extraordinárias será possível principalmente pelo forte aumento projetado das contribuições para a segurança social. No entanto, certas medidas discricionárias estão igualmente a aumentar as despesas com pensões em 2018 (reforma antecipada para carreiras muito longas, aumentos extraordinários das pensões). • Uma parte (0,5 %) das receitas do imposto sobre o rendimento das sociedades irá ser afetada ao Fundo de Estabilização Financeira em 2018. Prevê-se que esta afetação aumente progressivamente em 0,5 pontos percentuais por ano, até atingir 2 % em 2021. Projeta-se assim uma transferência de 70 milhões de EUR para o Fundo em 2018. Todavia, a

	afetação de fundos desta forma não representa uma verdadeira nova fonte de receitas.
Para aumentar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, definir metas de eficiência para setores específicos a incluir no orçamento de 2018, a fim de melhorar o rendimento líquido global das empresas públicas e diminuir os encargos que pesam sobre o orçamento de Estado.	• **Progressos limitados.** A modernização do sistema SIRIEF com vista a extrair automaticamente informações dos sistemas contabilísticos das empresas públicas terá uma ampla aplicação em 2018. Os planos de atividades e orçamentos das empresas do SEE apresentados à UTAM (grupo de trabalho do Ministério das Finanças de monitorização das empresas públicas) começam atualmente a ser avaliados de modo mais exaustivo, com novos instrumentos como a metodologia de avaliação de riscos das empresas públicas, a aplicar em 2018. Embora o projeto de plano orçamental se tenha comprometido a limitar o crescimento global da dívida das empresas públicas em 2 % ao ano (líquida de aumentos de capital e do financiamento de novos investimentos), o total da dívida não consolidada das empresas públicas incluídas no perímetro das administrações públicas mantém-se elevado e está a diminuir apenas lentamente. O Estado prossegue o processo de recapitalização do seu setor empresarial, a fim de reduzir o endividamento e melhorar os resultados financeiros. O projeto de plano orçamental para 2018 prevê que o rendimento líquido total das empresas públicas não financeiras permaneça negativo, mas que continue a melhorar (-118 milhões de EUR em 2018), o que representa uma melhoria em relação às perdas muito grandes sofridas anteriormente (-461 milhões de EUR em 2017 e -1 293 milhões de EUR em 2014). Os resultados operacionais (EBITDA) do SEE melhoraram, em geral, entre o segundo trimestre de 2016 e o segundo trimestre de 2017, especialmente no setor dos transportes, embora os resultados para o setor da saúde estejam a agravar-se.
Recomendação n.º 2: Promover a contratação de trabalhadores com base em contratos permanentes, mediante nomeadamente a revisão do quadro jurídico. Garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração. Juntamente com os parceiros sociais, assegurar que a evolução do salário mínimo não prejudica o emprego dos trabalhadores pouco	Portugal realizou **alguns progressos** em relação à Recomendação n.º 2

qualificados.	
Promover a contratação de trabalhadores com base em contratos permanentes, mediante nomeadamente a revisão do quadro jurídico.	• **Progressos limitados.** Ao promover a contratação com base em contratos permanentes, existem medidas planeadas como o «contrato-geração» (apoio concedido à contratação, regra geral, com base em contratos permanentes), a revisão do Código do Trabalho no sentido de restringir a utilização de contratos temporários (debates em curso com os parceiros sociais na matéria) e incentivos fiscais à utilização de contratos permanentes. Serão iniciadas em 2018 negociações entre o Governo e os parceiros sociais no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social, a fim de encontrar respostas concertadas aos principais desafios identificados no Livro Verde sobre as Relações Laborais e incluir medidas para reduzir a segmentação do mercado do trabalho.
Garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração.	• **Alguns progressos.** O quadro de acompanhamento da Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho mostra que quase todos os desempregados de longa duração registados tinham um acordo de integração no emprego em 2016, dos quais 20,6 % reintegraram o mercado de trabalho. A criação de balcões únicos para os serviços públicos de emprego e serviços sociais está prevista para o primeiro trimestre de 2018. Esta medida foi incluída no orçamento de 2018. O planeado «contrato-geração» abrange igualmente os desempregados de longa duração sob a forma de incentivos cumulativos para o recrutamento simultâneo de jovens desempregados (ou dos que procuram um primeiro emprego) e de desempregados de longa duração, a fim de concentrar o apoio nos que têm maiores dificuldades para entrar ou regressar ao mercado de trabalho. De acordo com as autoridades portuguesas, as estruturas dos serviços públicos de emprego e as medidas de apoio à criação de projetos no âmbito do empreendedorismo e à atividade por conta própria serão igualmente avaliadas, e a reavaliação dos contratos «emprego-inserção» será efetuada com o objetivo de garantir a prossecução do seu

	objetivo inicial de ativação dos desempregados e dos inativos.
Juntamente com os parceiros sociais, assegurar que a evolução do salário mínimo não prejudica o emprego dos trabalhadores pouco qualificados.	• **Alguns progressos.** O salário mínimo aumentou três vezes desde outubro de 2014, correspondendo a um aumento cumulativo de 14,2 %. Um novo aumento ocorreu em janeiro de 2018 (580 EUR). Em termos absolutos, o nível do salário mínimo continua a ser baixo quando comparado com a UE, mas é elevado quando comparado com a média e o salário mediano portugueses. Esta estrutura salarial comprimida conduziu a um forte aumento do número de empregados cobertos (de 19,6 % em outubro de 2014 para 23,3 % em outubro de 2016). A taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados é relativamente elevada em Portugal e os aumentos do salário mínimo não impediram a recuperação da sua taxa de emprego. O Governo português publica relatórios trimestrais para acompanhar a evolução do salário mínimo, que são debatidos com os parceiros sociais. Neste contexto, o Governo português tem em conta o acompanhamento trimestral do impacto dos aumentos do salário mínimo, acordados no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social.
Recomendação n.º 3: Intensificar os esforços no sentido do saneamento dos balanços das instituições de crédito, mediante a aplicação de uma estratégia global que dê resposta ao problema do crédito malparado, inclusive pelo reforço do mercado secundário para ativos de má qualidade. Melhorar o acesso ao capital, em especial para as empresas em fase de arranque e as pequenas e médias empresas.	Portugal realizou **alguns progressos** em relação à Recomendação n.º 3
Intensificar os esforços no sentido do saneamento dos balanços das instituições de crédito, mediante a aplicação de uma estratégia global que dê resposta ao problema do crédito malparado, inclusive pelo reforço do mercado secundário para ativos de má qualidade.	• **Alguns progressos.** Na sequência de uma análise exaustiva do crédito malparado dos bancos por tipo, antiguidade, dimensão e setor de atividade, o problema do crédito malparado está a ser resolvido mediante uma estratégia assente em três pilares: alterações aos sistemas judicial, legal e fiscal; ações prudenciais/de supervisão conduzidas pelo Banco de Portugal seguindo as orientações do MUS e soluções de gestão de crédito malparado. Muitas das medidas anunciadas até ao presente já foram aprovadas ou aplicadas. Neste contexto, um regime

	simplificado que visa facilitar a transferência de carteiras de crédito malparado está em trâmite legislativo. O regime permitirá o registo massivo da transferência de garantias e a comunicação massiva aos tribunais onde decorrem processos de insolvência.
Melhorar o acesso ao capital, em especial para as empresas em fase de arranque e as pequenas e médias empresas.	• **Alguns progressos.** O Governo adotou várias medidas para melhorar o acesso ao capital. Por exemplo, em 2017 foram introduzidos novos instrumentos financeiros no quadro do programa Capitalizar, e a execução de várias medidas anunciadas está prevista para o primeiro trimestre de 2018, incluindo a criação do Portal de Negócios para centralizar as informações de apoio ao financiamento. Além disso, as autoridades aprovaram recentemente o novo programa Internacionalizar, que prevê a criação de instrumentos financeiros de apoio às PME, nomeadamente para promover as exportações. No entanto, atualmente, as fontes alternativas de financiamento continuam a estar globalmente pouco disponíveis para as empresas portuguesas, e o capital de risco ainda não recuperou para o nível anterior à crise.
Recomendação n.º 4: Pôr em prática um roteiro para continuar a reduzir os encargos administrativos e eliminar obstáculos regulamentares nos setores da construção e dos serviços às empresas até ao final de 2017. Aumentar a eficiência dos processos fiscais e de insolvência.	Portugal registou **progressos limitados** em relação à Recomendação n.º 4.
Executar um roteiro para continuar a reduzir os encargos administrativos	• **Progressos limitados.** O programa SIMPLEX tem introduzido uma certa simplificação administrativa para os contratos públicos, bem como para algumas questões horizontais relevantes para as relações empresas-administração pública, principalmente através de iniciativas de administração pública eletrónica no domínio da digitalização e da aplicação do princípio da declaração única. No entanto, o SIMPLEX inclui poucas regras processuais aplicáveis, tais como prazos mais curtos, menos autoridades competentes envolvidas, inclusão de aprovação tácita, redução dos requisitos de apresentação de documentos. O desenvolvimento de balcões únicos continua

	a ser lento.
e eliminar obstáculos regulamentares nos setores da construção e dos serviços às empresas até ao final de 2017.	• **Progressos limitados.** Não foi posta em prática qualquer reforma no atinente aos serviços às empresas. No entanto, algumas autorizações no setor da construção de instalações de gás e eletricidade foram substituídas por declarações de profissionais competentes.
Aumentar a eficiência dos processos fiscais e de insolvência.	• **Alguns progressos.** O tempo necessário para a resolução de processos litigiosos em matéria civil e comercial em primeira instância também diminuiu ligeiramente em 2016 (289 dias) em relação a 2015 (315 dias). Uma série de medidas destinadas a aumentar a eficiência e a qualidade da justiça foi aplicada em 2017 e um certo número de medidas está previsto para 2018.

Estratégia Europa 2020 (metas nacionais e progressos realizados)

Meta para a taxa de emprego (grupo etário 20-64 anos): 75 %	A taxa de emprego (grupo etário 20-64 anos) aumentou de 70,6 %, em 2016, para 73,0 % em 2017. A meta deverá assim ser atingida.
Meta para I&D: 3 % 1,27 % (2016)	Desde 2009, a intensidade de I&D em Portugal tem vindo a diminuir, tendo passado de 1,58 % em 2009 para 1,24 % do PIB em 2015. Contudo, 2016 é o primeiro ano em que esta tendência negativa é invertida, com uma intensidade de I&D de 1,27 % do PIB, devido à recuperação da intensidade de I&D pelas empresas.
Meta em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE): - Meta nacional em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE): 1 % em 2020 em comparação com 2005 (nos setores não abrangidos pelo RCLE)	As emissões não abrangidas pelo RCLE de Portugal diminuíram 17 % entre 2005 e 2016, tendo atingido o seu objetivo para 2016 (um aumento de emissões de, pelo menos, 3 %) por uma diferença de 20 pontos percentuais. De acordo com as últimas projeções nacionais baseadas nas medidas em vigor, as emissões nos setores não abrangidos pelo RCLE diminuirão 17 % entre 2005 e 2020. A meta para 2020 deverá, por conseguinte, ser atingida por uma diferença de 18 pontos percentuais.
Meta em matéria de energias renováveis para 2020: 31 %	Portugal está no bom caminho para atingir o seu objetivo para 2020. Em 2016, a quota total de energias renováveis de Portugal deverá ter

	atingido 28,5 % A quota das energias renováveis no setor dos transportes continuou a aumentar, devendo em 2016 ter atingido 7,5 %. No entanto, Portugal ainda tem de envidar esforços para atingir o objetivo de 10 % até 2020.
Meta em matéria de eficiência energética. Portugal estabeleceu um objetivo indicativo nacional de eficiência energética que corresponde a uma redução de 25 % do consumo final de energia até 2020 e que implicaria nesse ano um nível de 22,5 Mtep de consumo primário e de 17,4 Mtep de consumo final de energia.	Portugal está no bom caminho para atingir o seu objetivo nacional. O abrandamento da atividade económica poderá também ter contribuído para essa situação. O consumo de energia primária e final tem vindo a diminuir constantemente entre 2005 e 2015, respetivamente, em 13 % e em 15,6 %. Contudo, em 2016, os níveis de consumo de energia primária e final aumentaram ligeiramente (em 1,84 % e 0,63 %), atingindo respetivamente um nível de 22,1 Mtep e de 16,1 Mtep. Portugal poderá ter de envidar esforços no sentido de controlar os níveis de consumo de energia nos próximos anos e assegurar que os níveis de consumo de energia primária e final se mantêm abaixo dos objetivos indicativos nacionais para 2020.
Meta em matéria de abandono escolar precoce: 10 %	14,0 % (2016) O abandono escolar precoce diminuiu significativamente na última década, estando Portugal no bom caminho para atingir a sua meta nacional de 10 % constante da estratégia Europa 2020, embora esta taxa continue a ser superior à média da UE e tenha aumentado ligeiramente em 2016.
Meta em matéria de ensino superior: 40 %	34,6 % (2016) A conclusão do ensino superior em Portugal aumentou significativamente ao longo da última década e aproxima-se da média da UE, mas a meta nacional de 40 % até 2020 poderá ser difícil de atingir.
Meta em matéria de risco de pobreza e exclusão social: esta meta visa uma redução de 200 000 pessoas em risco ou em situação de pobreza e exclusão social até 2020.	O número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social diminuiu em 163 000, ou seja, mais de metade da meta de 200 000 pessoas até 2020 já foi atingida.

ANEXO B: PAINEL DE AVALIAÇÃO DO PROCEDIMENTO RELATIVO AOS DESEQUILÍBRIOS MACROECONÓMICOS

Quadro B.1: **Painel de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos para Portugal (RMA de 2018)**

			Limiares	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Desequilíbrios externos e competitividade	**Balança de transações correntes, em % do PIB**	média de 3 anos	**-4%/6%**	-8,9	-6,0	-2,1	0,0	0,6	0,3
	Posição líquida de investimento internacional	% do PIB	**-35%**	-100,7	-116,5	-116,3	-117,5	-112,0	-104,7
	Taxas de câmbio efetivas reais – 42 parceiros comerciais, deflator do IHPC	Variação percentual	**±5% (AE) ±11% (fora da AE)**	-3,0	-4,0	-0,6	-1,8	-3,0	-1,9
	Quota de mercado das exportações – % das exportações mundiais	Variação percentual	**-6%**	-8,5	-16,3	-7,1	-5,7	2,5	5,8
	Índice dos custos unitários nominais do trabalho (2010=100)	Variação percentual	**±9% (AE) ±12% (fora da AE)**	-0,6	-6,3	-3,4	-2,7	0,5	0,9p
Desequilíbrios internos	**Índice dos preços da habitação (2015=100), deflacionado**	Variação percentual de um período de 1 ano	**6%**	-6,4	-8,8	-2,7	3,9	2,1	6,1
	Fluxo de crédito para o setor privado, consolidado	% do PIB	**14%**	-0,9	-3,9	-1,6	-5,0	-1,8	-2,2p
	Dívida do setor privado, consolidada	% do PIB	**133%**	204,1	210,3	202,4	190,8	179,7	171,4p
	Dívida bruta das administrações públicas	% do PIB	**60%**	111,4	126,2	129,0	130,6	128,8	130,1
	Taxa de desemprego	média de 3 anos	**10%**	11,9	13,6	15,0	15,4	14,4	12,6
	Passivos totais do setor financeiro, não consolidados	Variação percentual de um período de 1 ano	**16,5%**	-4,5	-3,0	-5,4	-7,5	-1,8	-0,2
Indicadores do emprego	**Taxa de atividade - % da população com 15-64 anos**	Variação em pontos percentuais de um período de 3 anos	**-0,2 pp**	-0,3b	0,0	-0,7	-0,4b	0,0	0,7
	Taxas de desemprego de longa duração - % da população ativa com 15-74 anos	Variação em pontos percentuais de um período de 3 anos	**0,5 pp**	2,6b	3,5	3,6	2,2	-0,5	-3,1
	Taxas de desemprego dos jovens - % da população ativa com 15-24 anos	Variação em pontos percentuais de um período de 3 anos	**2 pp**	8,6	12,7	9,9	4,5	-6,0	-9,9

Anotações: b: quebra na série. p = dados provisórios.
1) Este quadro apresenta dados publicados no âmbito do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2018, que apresenta dados à data de 24 de outubro de 2017. De notar que os dados indicados neste quadro podem assim diferir dos dados mais recentes constantes de outras partes do presente documento.
2) Índice de preços da habitação: e = fonte: Banco de Portugal.
Fonte: Comissão Europeia, 2017, anexo estatístico do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2018, SWD(2017) 661.

ANEXO C: QUADROS NORMALIZADOS

Quadro C.1: **Indicadores do mercado financeiro**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ativos totais do setor bancário (% do PIB)[1]	330,8	302,5	271,4	250,3	231,2	207,4
Proporção dos ativos dos cinco maiores bancos (% dos ativos totais)	69,9	70,3	69,2	72,3	71,2	-
Propriedade estrangeira do sistema bancário (% dos ativos totais)[2]	22,5	20,3	20,5	23,3	22,5	30,4
Indicadores de solidez financeira[2]						
- crédito malparado (% dos empréstimos totais)[3]	7,0	7,8	13,6	14,4	14,4	12,9
- rácio de adequação dos fundos próprios (%)	12,6	13,7	12,3	13,3	12,3	14,4
- rendibilidade dos capitais próprios (%)[4]	-3,3	-9,3	-3,5	0,9	-5,5	0,2
Empréstimos bancários ao setor privado (variação percentual homóloga)[1]	-6,0	-5,0	-5,2	-2,6	-2,1	-1,8
Crédito à compra de habitação (variação percentual homóloga)[1]	-2,8	-3,5	-3,8	-3,8	-2,3	-1,4
Rácio empréstimos/depósitos[1]	119,5	111,4	104,9	99,3	93,6	90,5
Liquidez do Banco de Portugal em % dos passivos	-	-	8,1	7,1	6,3	7,1
Dívida do setor privado (% do PIB)	210,3	202,4	190,8	179,7	171,4	-
Dívida externa bruta (% do PIB)[2] - pública	82,0	86,4	98,4	91,9	78,8	76,1
- privada	42,5	43,9	46,8	45,9	50,4	50,1
Diferencial das taxas de juro a longo prazo face ao Banco Central da Alemanha (pontos de base)*	905,3	472,4	259,1	192,8	308,3	284,5
Diferenciais dos *swaps* de risco de incumprimento de valores mobiliários soberanos (período de 5 anos)*	818,7	355,9	173,0	137,4	216,7	136,1

1) Dados mais recentes, terceiro trimestre de 2017. Incluem não só os bancos, mas todas as instituições financeiras monetárias, com exceção dos bancos centrais.
2) Dados mais recentes, segundo trimestre de 2017.
3) De acordo com a definição do BCE de instrumentos de crédito malparado em termos brutos.
4) Os valores trimestrais não estão anualizados.
* Medido em pontos de base.
Fonte: Comissão Europeia (taxas de juro de longo prazo); Banco Mundial (dívida externa bruta); Eurostat (dívida privada); BCE (todos os outros indicadores).

Quadro C.2: **Principais indicadores do painel de indicadores sociais**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 [5]
Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho						
Estudantes que abandonam precocemente o sistema de ensino e formação (% da população com 18-24 anos)	20,5	18,9	17,4	13,7	14,0	:
Disparidade no emprego entre homens e mulheres (pontos percentuais)	6,8	6,4	7,1	6,7	6,8	7,5
Desigualdade de rendimentos aferida pelo rácio dos quintis de rendimento (S80/S20)	5,8	6,0	6,2	6,0	5,9	:
Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social [1] (AROPE)	25,3	27,5	27,5	26,6	25,1	:
Jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (% da população com 15-24 anos)	13,9	14,1	12,3	11,3	10,6	:
Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas †						
Taxa de emprego (grupo etário 20-64 anos)	66,3	65,4	67,6	69,1	70,6	73,4
Taxa de desemprego [2] (grupo etário 15-74 anos)	15,8	16,4	14,1	12,6	11,2	9,0
Rendimento disponível bruto das famílias em termos reais, *per capita* [3] (Índice 2008=100)	:	:	92,0	94,7	97,5	:
Apoio público / proteção e inclusão sociais						
Impacto das transferências sociais (com exclusão das pensões) na redução da pobreza [4]	29,2	26,7	27,0	26,1	24,0	:
Crianças com menos de três anos de idade em estruturas formais de acolhimento	:	38,0	45,0	47,2	49,9	:
Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio	3,3	3,0	3,5	3,0	2,4	:
Pessoas com competências digitais gerais básicas ou superiores a básicas (% da população com 16-74 anos)	:	:	:	48,0	48,0	:

† O painel de indicadores sociais abrange 14 indicadores principais, dos quais 12 são atualmente utilizados para comparar o desempenho dos Estados-Membros. Os indicadores «participantes em políticas ativas do mercado do trabalho por 100 pessoas que querem trabalhar» e «remuneração dos trabalhadores por hora trabalhada (em EUR)» não são utilizados devido a problemas de ordem técnica dos Estados-Membros. Serão debatidas possíveis alternativas nos comités competentes.
(1) Pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (AROPE): pessoas em risco de pobreza (AROP) e/ou que sofrem graves privações materiais (SMD) e/ou vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa ou nula (LWI).
(2) Pessoas desempregadas são todas aquelas que não estão empregadas, mas procuraram ativamente um emprego e estavam dispostas a começar a trabalhar imediatamente ou no prazo de duas semanas.
(3) Rendimento bruto disponível do agregado familiar é definido em termos não ajustados, de acordo com o projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2018.
(4) Redução em percentagem da taxa de risco de pobreza, devido a prestações sociais (calculada comparando as taxas de risco de pobreza antes das prestações sociais com as taxas após prestações; as pensões não são consideradas prestações sociais nos cálculos).
(5) Média dos primeiros três trimestres de 2017 para a taxa de emprego e disparidades no emprego entre homens e mulheres.
Fonte: Eurostat

Quadro C.3: **Indicadores do mercado de trabalho, de educação e sociais**

Quadro C.3: Indicadores do mercado de trabalho e de educação						
Indicadores do mercado de trabalho	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017** [5]
Taxa de atividade (15-64 anos)	73,4	73,0	73,2	73,4	73,7	:
Duração do emprego atual						
De 0 a 11 meses	11,4	11,9	13,2	14,2	14,4	:
De 12 a 23 meses	6,8	6,2	6,2	6,9	7,6	:
De 24 a 59 meses	14,7	14,2	13,1	11,9	12,9	:
60 meses ou mais	67,0	67,8	67,5	66,9	65,1	:
Crescimento do emprego* (variação percentual relativamente ao ano anterior)	-4,1	-2,9	1,4	1,4	1,6	3,3
Taxa de emprego das mulheres (% das mulheres com 20-64 anos)	63,0	62,3	64,2	65,9	67,4	69,8
Taxa de emprego dos homens (% dos homens com 20-64 anos)	69,8	68,7	71,3	72,6	74,2	77,3
Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos* (% da população com 55-64 anos)	46,5	46,9	47,8	49,9	52,1	56,2
Emprego a tempo parcial* (% do emprego total, com 15-64 anos)	11,2	11,1	10,1	9,8	9,5	8,9
Emprego temporário* (% dos trabalhadores com contrato temporário, com 15-64 anos)	20,5	21,4	21,4	22,0	22,3	22,0
Taxa de transição do emprego temporário para o emprego permanente (média de 3 anos)	28,2	26,4	25,8	26,2	:	:
Taxa de desemprego de longa duração[1] (% da população ativa)	7,7	9,3	8,4	7,2	6,2	4,7
Taxa de desemprego dos jovens (% da população ativa com 15-24 anos)	38,0	38,1	34,7	32,0	28,2	23,8
Disparidade entre homens e mulheres no emprego a tempo parcial	5,8	5,8	5,0	5,4	5,3	5,6
Disparidade salarial entre homens e mulheres[2] (não ajustada)	15,0	13,3	14,9	17,8	:	:
Indicadores de educação e formação	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Participação dos adultos na aprendizagem (% de pessoas com 25-64 anos que participam na educação e formação)	10,5	9,7	9,6	9,7	9,6	:
Desempenho escolar insuficiente[3]	24,9	:	:	23,8	:	:
Conclusão do ensino superior (% da população com 30-34 anos que concluíram com êxito o ensino superior)	27,8	30,0	31,3	31,9	34,6	:
Variação de desempenho explicada pela situação socioeconómica dos estudantes[4]	19,6	:	:	14,9	:	:

(1) Desempregadas de longa duração são pessoas há pelo menos 12 meses sem trabalho.
(2) Diferença entre a média da remuneração horária bruta dos homens e a das mulheres, expressas em percentagem da média da remuneração horária bruta dos trabalhadores homens. Define-se como «não ajustado», uma vez que não se corrige no que se refere à distribuição de características individuais (dando por conseguinte uma imagem global das desigualdades entre homens e mulheres em termos de remuneração). São incluídos todos os empregados que trabalham nas empresas com dez ou mais trabalhadores, sem restrições de idade e de horas trabalhadas.
(3) Resultados do inquérito PISA (OCDE) relativos aos maus resultados em matemática para os estudantes com 15 anos.
(4) Impacto da situação socioeconómica e cultural nos resultados do inquérito PISA (OCDE). Os valores para 2012 e 2015 referem-se respetivamente à matemática e às ciências.
(5) Média dos primeiros três trimestres de 2017, salvo para a taxa de desemprego dos jovens (valor anual).
Fonte: Eurostat, OCDE.

Quadro C.4: **Inclusão social e indicadores de saúde**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Despesas com prestações de proteção social* (% do PIB)						
Doença/cuidados de saúde	6,2	6,2	6,1	6,0	:	:
Invalidez	1,8	2,0	1,9	1,8	:	:
Velhice e sobrevivência	13,7	14,6	14,7	14,4	:	:
Família/crianças	1,2	1,2	1,2	1,2	:	:
Desemprego	1,7	1,8	1,5	1,1	:	:
Habitação	0,0	0,0	0,0	0,0	:	:
Exclusão social n.e.	0,3	0,2	0,2	0,2	:	:
Total	24,9	26,1	25,5	24,7	:	:
das quais: prestações com condição de recursos	2,2	2,2	2,1	2,0	:	:
Despesas das administrações públicas por função (% do PIB, COFOG)						
Proteção social	18,2	19,2	18,8	18,3	:	:
Saúde	6,5	6,4	6,2	6,2	:	:
Educação	6,2	6,2	6,1	6,0	:	:
Despesas com cuidados de saúde não reembolsadas (% do total das despesas de saúde)	28,2	27,0	27,7	27,7	:	:
Crianças em risco de pobreza ou de exclusão social (% das pessoas com 0-17 anos)*	27,8	31,7	31,4	29,6	27,0	:
Taxa de risco de pobreza[1] (% da população total)	17,9	18,7	19,5	19,5	19,0	:
Taxa de risco de pobreza no trabalho (% dos trabalhadores)	9,9	10,5	10,7	10,9	10,9	:
Taxa de privação material grave[2] (% da população total)	8,6	10,9	10,6	9,6	8,4	:
Taxa de privação habitacional grave[3], por regime de propriedade						
Proprietário, com hipoteca ou empréstimo	2,5	3,5	4,0	3,2	3,4	:
Inquilino, renda a preço de mercado	10,6	10,5	10,1	8,0	9,0	:
Proporção de pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho baixa[4] (% da população com 0-59 anos)	10,1	12,2	12,2	10,9	9,1	:
Limiares de pobreza, expressos em moeda nacional a preços constantes*	4565	4364	4372	4489	4650	:
Anos de vida saudável (aos 65 anos)						
Mulheres	9,0	9,3	5,6	5,4	:	:
Homens	9,9	9,6	6,9	7,0	:	:
Rácio de substituição agregado para as pensões[5] (aos 65 anos)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	:
Dimensão de conectividade do índice de digitalidade da economia e da sociedade (IDES)[6]	:	:	54,4	57,3	63,0	67,4
Coeficiente GINI antes de impostos e transferências*	54,4	54,8	56,3	55,5	54,7	:
Coeficiente GINI após impostos e transferências*	34,1	34,2	34,5	34,0	33,9	:

* Indicador não constante do painel de avaliação.
(1) Taxa de risco de pobreza (AROP): proporção de pessoas com um rendimento disponível equivalente inferior a 60 % do rendimento mediano equivalente nacional.
(2) Proporção de pessoas que sofrem de, pelo menos, quatro 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.
(3) Percentagem da população total que vive em habitações sobrelotadas e com privação habitacional.
(4) Pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa: proporção das pessoas entre 0-59 anos que vivem em agregados familiares onde os adultos (excluindo filhos dependentes) trabalharam menos de 20 % do seu potencial tempo de trabalho total nos 12 meses anteriores.
(5) Rácio entre a mediana das pensões brutas individuais das pessoas com idade entre 65-74 anos e a mediana da remuneração bruta individual das pessoas com idade entre 50-59 anos.
(6) Adesão à banda larga fixa (33 %), adesão à banda larga móvel (22 %), velocidade (33 %) e acessibilidade dos preços (11 %), do Painel de Avaliação Digital. ***Fonte:*** Eurostat, OCDE.

Quadro C.5: **Indicadores de desempenho do mercado dos produtos e indicadores da política nesse domínio**

Indicadores de desempenho	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Produtividade do trabalho (real, por pessoa empregada, variação homóloga)							
Produtividade do trabalho na indústria transformadora	7,29	2,10	1,02	0,68	0,63	0,45	-0,67
Produtividade do trabalho no setor da construção	-2,74	3,61	7,03	3,26	-4,06	-1,31	-2,15
Produtividade do trabalho no setor dos serviços	2,00	1,96	1,95	1,89	-2,54	-2,18	-1,28
Custos unitários do trabalho (CUT) (conjunto da economia, variação homóloga)							
CUT na indústria transformadora	-3,28	-0,99	-1,31	0,25	0,10	0,67	3,25
CUT na construção	4,97	-1,51	-4,06	-2,00	2,77	2,44	3,92
CUT nos serviços	0,34	-1,49	-2,37	-0,41	0,02	3,86	3,31
Contexto empresarial	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Período necessário para a execução de contratos[1] (dias)	547,0	547,0	547,0	547,0	547,0	547,0	547,0
Período necessário para o arranque de uma empresa[1] (dias)	5,5	5,5	5,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Resultado dos pedidos de empréstimos bancários apresentados pelas PME[2]	0,83	1,13	1,24	0,71	0,68	0,55	0,60
Investigação e inovação	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Intensidade de I&D	1,53	1,46	1,38	1,33	1,29	1,24	1,27
Despesas das administrações públicas com educação em % do PIB	7,60	7,30	6,20	6,20	6,10	6,00	n.d.
Pessoas com ensino superior concluído e/ou empregadas nos setores da ciência e tecnologia em % do emprego total	24	27	29	30	33	34	35
População com ensino superior concluído[3]	14	16	17	18	20	21	22
Jovens com nível de ensino secundário[4]	59	65	68	70	72	77	78
Balança comercial de produtos de alta tecnologia em % do PIB	-2,00	-1,72	-1,60	-1,56	-1,61	-1,52	n.d.
Mercados dos produtos e serviços e concorrência					**2003**	**2008**	**2013**
Regulamentação dos mercados dos produtos – OCDE (RMP)[5], global					2,12	1,69	1,29
RMP5 – OCDE, retalho					3,29	3,97	1,83
RMP5 – OCDE, serviços profissionais					n.d.	3,08	2,92
RMP5 – OCDE, setores de rede[6]					3,09	2,55	2,18

1) As metodologias, incluindo os respetivos pressupostos, para o cálculo deste indicador são apresentadas em pormenor em: http://www.doingbusiness.org/methodology.
2) Média das respostas à pergunta Q7B_a. «[Crédito bancário]: Se solicitou e procurou negociar este tipo de financiamento nos últimos seis meses, qual foi o resultado?». As respostas foram classificadas do seguinte modo: 0 (zero) se foi recebida a totalidade, 1 se foi recebida a maior parte, 2 se só foi recebida uma pequena parte, 3 se o financiamento foi recusado. Se o inquirido respondeu que o pedido estava pendente ou que desconhecia, a resposta foi classificada como «valor em falta».
3) Percentagem da população com 15-34 anos que completou o ensino superior.
4) Percentagem de população com 20-24 anos que concluiu, no mínimo, o ensino secundário superior.
5) Índice: 0 = não regulamentado; 6 = muito regulamentado. As metodologias para o cálculo dos indicadores de regulamentação dos mercados dos produtos são apresentadas em pormenor no seguinte endereço: http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm
6) Indicadores agregados da OCDE da regulamentação nos domínios da energia, dos transportes e das comunicações (ETCR).
Fonte: Comissão Europeia; Banco Mundial — *Doing Business* (execução dos contratos e tempo necessário para a criação de uma empresa); OCDE (indicadores da regulamentação dos mercados dos produtos); SAFE (resultados dos pedidos de crédito bancário pelas PME).

Quadro C.6: **Crescimento Verde**

Quadro IV. Crescimento verde							
Resultados em matéria de crescimento verde		**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Macroeconómicos							
Intensidade energética	kgep / EUR	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Intensidade carbónica	kg / EUR	0,39	0,39	0,38	0,38	0,40	-
Intensidade de utilização dos recursos (recíproca da produtividade dos recursos)	kg / EUR	1,03	0,99	0,87	0,96	0,95	0,92
Intensidade da produção de resíduos	kg / EUR	-	0,08	-	0,09	-	-
Balança comercial energética	% do PIB	-4,2	-4,7	-3,7	-3,6	-2,3	-1,6
Ponderação da energia no IHPC	%	12,74	13,79	8,59	7,86	8,25	8,11
Diferença entre a evolução dos preços da energia e a inflação	%	6,6	10,9	2,6	1,7	-1,9	-2,1
Custos energéticos reais unitários	% do valor acrescentado	17,8	19,1	18,6	18,9	-	-
Rácio impostos ambientais/impostos sobre o trabalho	Rácio	0,17	0,17	0,15	0,15	0,17	-
Impostos ambientais	% do PIB	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4	2,6
Setoriais							
Intensidade energética da indústria	kgep / EUR	0,20	0,18	0,18	0,17	0,16	0,16
Custos energéticos reais unitários da indústria transformadora, excluindo a refinação	% do valor acrescentado	16,0	16,2	15,2	15,5	-	-
Quota das indústrias intensivas em utilização de energia na economia	% do PIB	8,13	8,06	7,92	8,09	8,20	-
Preços da eletricidade para os utilizadores industriais de média dimensão	EUR / kWh	0,10	0,11	0,11	0,12	0,11	0,11
Preços do gás para os utilizadores industriais de média dimensão	EUR / kWh	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03
I&D do setor público em energia	% do PIB	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03
I&D do setor público em proteção do ambiente	% do PIB	0,03	0,03	0,03	0,04	0,05	0,04
Taxa de reciclagem de resíduos urbanos	%	20,1	26,1	25,8	30,4	-	-
Proporção das emissões de GEE abrangida pelo RCLE*	%	37,5	38,9	38,2	37,7	41,8	39,3
Intensidade energética dos transportes	kgep / EUR	0,94	0,89	0,90	0,94	0,95	0,95
Intensidade carbónica dos transportes	kg / EUR	2,37	2,21	2,20	2,34	2,34	-
Segurança do aprovisionamento energético							
Dependência das importações de energia	%	77,7	79,2	72,4	71,2	77,3	73,5
Índice agregado de concentração dos fornecedores	IHH	26,6	26,7	28,1	28,2	32,1	-
Diversificação do cabaz energético	IHH	0,32	0,30	0,31	0,31	0,30	0,32

Todos os indicadores de intensidade macro são expressos como rácios entre uma quantidade física e o PIB (a preços de 2010).
Intensidade energética: consumo interno bruto de energia (em kgep) dividido pelo PIB (em EUR).
Intensidade de carbono: emissões de gases com efeito de estufa (em kg equivalente CO2) divididas pelo PIB (em EUR).
Intensidade de utilização dos recursos: consumo interno de materiais (em kg) dividido pelo PIB (em EUR).
Intensidade da produção de resíduos: resíduos (em kg) dividido pelo PIB (em EUR).
Balança comercial energética: o saldo entre as exportações e as importações de energia, expresso em % do PIB.
Ponderação da energia no IHPC: a proporção de rubricas «energia» no cabaz de consumo utilizado para a elaboração do IHPC.
Diferença entre a evolução dos preços da energia e a inflação: componente energética do IHPC e inflação total aferida pelo IHPC (variação anual em percentagem).
Custos energéticos reais unitários: custos energéticos reais em percentagem do valor acrescentado total da economia.
Intensidade energética da indústria: consumo final de energia da indústria (em kgep) dividido pelo valor acrescentado bruto da indústria (em EUR, a preços de 2010).
Custos energéticos reais unitários na indústria transformadora, excluindo a refinação: custos reais em percentagem do valor acrescentado dos setores da indústria transformadora.
Quota das indústrias intensivas em utilização de energia na economia: parte do valor acrescentado bruto das indústrias intensivas em utilização de energia no PIB.
Preços do gás e da eletricidade para os pequenos e médios utilizadores industriais: escalões de consumo 500 — 2 000 MWh e 10 000 — 100 000 GJ; valores sem IVA.
Taxa de reciclagem de resíduos urbanos: rácio entre os resíduos urbanos reciclados e os resíduos urbanos totais.
I&D do setor público em energia e ambiente: despesas públicas em I&D nessas categorias em % do PIB.
Percentagem de emissões de gases com efeito de estufa abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (excluindo a aviação): com base nas emissões de gases com efeito de estufa
(excluindo utilização dos solos, alterações na utilização dos solos e silvicultura), conforme comunicado pelos Estados-Membros à Agência Europeia do Ambiente.
Intensidade energética dos transportes: consumo final de energia das atividades de transporte (kgep) dividido pelo valor acrescentado bruto do setor dos transportes (em EUR a preços de 2010).
Intensidade de carbono dos transportes: emissões de gases com efeito de estufa das atividades de transporte divididas pelo valor acrescentado bruto do setor dos transportes.
Dependência de energia importada: importações líquidas de energia divididas pelo consumo interno bruto de energia, incluindo o consumo de combustível de bancas internacionais.
Índice agregado de concentração dos fornecedores: abrange petróleo, gás e carvão. Valores inferiores indicam maior diversificação e, por conseguinte, menos riscos.
Diversificação do cabaz energético: índice Herfindahl para o gás natural, todos os produtos de petróleo, calor produzido a partir de fonte nuclear, energias renováveis e combustíveis sólidos.
* Comissão Europeia e Agência Europeia do Ambiente. ***Fonte:*** Comissão Europeia e Agência Europeia do Ambiente (proporção das emissões de GEE abrangida pelo RCLE); Comissão Europeia (rácio impostos ambientais/impostos sobre o trabalho e PIB): Eurostat (todos os outros indicadores).

REFERÊNCIAS

Amador, J., Stehrer, R., «As Exportações Portuguesas nas Cadeias de Valor Globais», Banco de Portugal, 2014.

Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), Economic and Social Research Institute (ESRI), Drivers and Obstacles to Competitiveness in the EU: The Role of Value Chains and the Single Market, Viena, 21 de julho de 2017.

Autoridade da Concorrência, Relatório sobre Concorrência e Regulação no Transporte de Passageiros em Veículos Ligeiros, dezembro de 2016.

Braguinsky, S., Branstetter, L. G., Regateiro, A., «The incredible shrinking Portuguese firm», *NBER Working Paper*, n.º 17265, 2011.

Banco de Portugal, Boletim Estatístico, dezembro de 2017.

Banco de Portugal (a), «Autonomia financeira das empresas portuguesas», Paulo Soares Esteves, Banco de Portugal, março de 2017.

Curnis, C., Manjón Antolín, M., «Impact of the Economic Governance», a publicar em 2018.

Eurobarómetro, Business' attitudes towards corruption in the EU 457, dezembro de 2017.

Euromod, «Effects of tax-benefit policy changes across the income distributions of the EU-28 countries: 2015-2016», documento de trabalho Euromod 10/17, Institute for Social and Economic Research, Universidade de Essex.

Comissão Europeia (a), 2017 SBA Fact Sheet Portugal, 2017.

Comissão Europeia (b), «A macroeconomic perspective on non-performing loans (NPLs)», Quarterly Report 16, n.º 1/21, 2017.

Comissão Europeia (c), Labour market and wage developments in Europe 2017, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, 2017.

Comissão Europeia (d), Indicator Framework for Monitoring the Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market, a publicar.

Comissão Europeia (e), Relatório relativo a Portugal de 2017.

Comissão Europeia (f), Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2018, 2017.

Comissão Europeia — DG Investigação e Inovação, Science, Research and Innovation Performance of the EU 2018 (a publicar); dados do projeto SPINTAN (*Smart Public Intangibles*) e do projeto INTAN (sobre dados setoriais do mercado de ativos intangíveis).

Centro Europeu de Especialização no domínio do direito do trabalho, emprego e políticas do mercado de trabalho, An in-depth analysis of the emigration of skilled labour, a publicar.

Rede europeia em matéria de política social (ESPN), Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts — Portugal, 2017.

Ferrando, A., Ruggieri, A., Financial constraints and productivity: evidence from euro area companies, *Working Paper Series* n.º. 1823, Banco Central Europeu, 2015.

Frazzani, S., Grea, G., Zamboni, A., Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU, Grimaldi, CERTeT Universidade Luigi Bocconi, Wavestone, 2016.

Gouveia, A. F., Santos, S., Gonçalves, I., «O impacto das reformas estruturais sobre a produtividade: o papel da distância em relação à fronteira tecnológica», *OCDE Productivity Working Papers*, agosto de 2017, OCDE, Paris.

Governo de Portugal: «Retribuição Mínima Mensal Garantida: Acompanhamento do Acordo sobre RMMG, 6.º Relatório», Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, outubro de 2017.

Governo de Portugal, Programa do XXI Governo, 2015.

Governo de Portugal, Relatório Sobre a Avaliação do Acesso ao Ensino Superior, 2016, http://www.portugal.gov.pt/media/22022458/relatorio-avaliacao-acesso-ensino-superior.pdf

Hasanefendic, S., Heitor, M., Horta, H., «Training students for new jobs: The role of technical and vocational higher education and implications for science policy in Portugal», *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 113, parte B, dezembro de 2016.

FMI, Fiscal Monitor - Tackling Inequality, outubro de 2017.

Kanjou Augé, I., Kastrissianakis, S., Manjón Antolín, M., The microeconomic dimension of non-performing loans, a publicar em 2018.

Moral-Benito, E., Growing by learning: firm-level evidence on the size-productivity nexus, Banco de Espanha, 2016.

Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), Estudos Económicos – Portugal 2017, fevereiro de 2017.

Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) (b), Entrepreneurship at glance 2017, OCDE, Paris, 2017.

Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) (c), Labour market reforms in Portugal 2011-2015. A preliminary assessment, OCDE, Paris, 2017.

Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), Observatório Europeu dos Sistemas e Políticas de Saúde, Portugal: Perfil de Saúde do País 2017, *State of Health in the EU, OECD*, OCDE – Paris, Observatório Europeu dos Sistemas e Políticas de Saúde – Bruxelas, http://dx.doi.org/10.1787/9789264283527-en

Pereira, M. et al., «Produtividade na justiça cível em Portugal: Uma questão incontornável num sistrema congestionado», 2017.

Storz, M. et al., «Do we want these two to tango? On zombie firms and stressed banks in Europe», Banco Central Europeu, *Working Paper Series* n.º 2104, 2017.

Banco Mundial (a), Doing Business report 2018, outubro de 2017.

Banco Mundial (b), Paying taxes report 2017, Banco Mundial e Pwc LLP, 2017.