COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 27.2.2019
SWD(2019) 1021 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório relativo a Portugal de 2019
que inclui a apreciação aprofundada da prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos

que acompanha o documento

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

Semestre Europeu de 2019: 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(2019) 150 final}

ÍNDICE

Resumo 4

1. Situação económica e perspetivas 9

2. Progressos realizados na aplicação das recomendações dirigidas a Portugal 17

3. Síntese das principais conclusões da apreciação aprofundada do PDM 22

4. Prioridades em matéria de reformas 28

4.1. Finanças públicas e tributação 28
4.2. Setor financeiro 38
4.3. Mercado de trabalho, educação e políticas sociais 44
4.4. Reformas em matéria de competitividade e investimento 58

Anexo A: Quadro recapitulativo 75

Anexo B: Análise da Comissão da sustentabilidade da dívida e riscos orçamentais 82

Anexo C: Quadros Normalizados 83

Anexo D: Orientações em matéria de investimento no âmbito do financiamento da política de coesão para 2021-2027 a favor de Portugal 89

Referências 96

LISTA DOS QUADROS

Quadro 1.1: **Principais indicadores económicos e financeiros - Portugal** 16
Quadro 2.1: **Avaliação da aplicação das recomendações dirigidas a Portugal de 2018** 19
Quadro 3.1: **Análise de sensibilidade: balança corrente e posição líquida de investimento internacional** 23
Quadro 3.2: **Matriz de avaliação do PDM** 26
Quadro 4.2.1: **Indicadores de estabilidade financeira** 41
Quadro C.1: **Indicadores do mercado financeiro** 83
Quadro C.2: **Principais indicadores do painel de indicadores sociais** 84
Quadro C.3: **Indicadores do mercado de trabalho e da educação** 85
Quadro C.4: **Indicadores de inclusão social e de saúde** 86
Quadro C.5: **Indicadores de desempenho do mercado dos produtos e indicadores da política nesse domínio** 87

Quadro C.6: **Crescimento verde** 88

LISTA DOS GRÁFICOS

Gráfico 1.1: **Contributos para o crescimento do PIB real** 9
Gráfico 1.2: **Contributos para o crescimento potencial** 10
Gráfico 1.3: **PIB *per capita* em Paridade de Poder de Compra** 11
Gráfico 1.4: **Convergência regional em Portugal** 11
Gráfico 1.5: **Crescimento das remunerações nominais: real e estimado com base nos parâmetros económicos fundamentais** 12
Gráfico 1.6: **Balança corrente e posição líquida de investimento internacional** 14
Gráfico 1.7: **Rendibilidade dos capitais próprios (%), bancos nacionais** 14
Gráfico 2.1: **Aplicação plurianual global, até ao presente, das recomendações dirigidas a Portugal para o período 2011-2018** 18
Gráfico 4.1.1: **Projeções da dívida pública bruta para o cenário de base e para cenários alternativos de crescimento nominal do PIB e em termos de taxas de juro** 29
Gráfico 4.1.2: **Projeções da dívida pública bruta para o cenário de base e para cenários alternativos de consolidação orçamental** 29
Gráfico 4.1.3: **Despesas públicas por função em 2016** 33
Gráfico 4.1.4: **Receitas fiscais por função económica em 2017** 35
Gráfico 4.2.1: **Novos empréstimos concedidos** 38
Gráfico 4.2.2: **Poupanças junto dos bancos nacionais** 39
Gráfico 4.2.3: **Diferencial de valorização com base no preço/rendimento e preço/renda e diferenciais de valorização com base no modelo fundamental** 41
Gráfico 4.2.4: **Endividamento do setor privado** 42
Gráfico 4.2.5: **Repartição setorial dos empréstimos nacionais a empresas não financeiras** 43
Gráfico 4.3.1: **Variação anual da taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados e com qualificações médias (com idades compreendidas entre 20-64 anos) desde o primeiro trimestre de 2009** 48
Gráfico 4.3.2: **Situação de pessoas em risco de pobreza em Portugal e na União Europeia (composição atual), 2010 contra 2016** 50
Gráfico 4.4.1: **Produtividade do fator trabalho** 58
Gráfico 4.4.2: **Capital acumulado líquido por trabalhador** 59
Gráfico 4.4.3: **Regiões em Portugal e dotações de fatores produtivos** 70

LISTA DAS CAIXAS

Caixa 2.1: **Os fundos e programas da UE contribuem para enfrentar os desafios estruturais, promover o crescimento e reforçar a competitividade de Portugal** 20

Caixa 4.3.1: **Acompanhamento do desempenho à luz do Pilar Europeu dos Direitos Sociais em Portugal** 46

Caixa 4.3.2: **Acordo tripartido de 2018** 51

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

RESUMO

O desempenho económico positivo, combinado com as reformas realizadas anteriormente, tem permitido que Portugal consiga fazer face aos desafios estruturais([1]). A atual expansão económica facilitou uma forte criação de emprego, contribuindo para uma redução significativa do desemprego. As dívidas pública e privada foram igualmente reduzidas. No entanto, ambas continuam demasiado elevadas e registaram-se poucos progressos na correção de desequilíbrios, nomeadamente da baixa produtividade e do elevado endividamento junto dos credores estrangeiros. As políticas de Portugal em domínios como a educação, as competências, a inovação, o contexto empresarial e o acesso ao financiamento estão a ajudar a fazer face a estes desafios, mas é necessário um compromisso sustentado para a realização de reformas.

O desempenho económico está a desacelerar, esperando-se um abrandamento do crescimento. Prevê-se que o crescimento do PIB desacelere, devido ao impacto do contexto internacional volátil sobre as exportações e o investimento privado. No entanto, prevê-se que a procura interna se mantenha forte no curto prazo, graças à melhoria do mercado de trabalho e à utilização acelerada dos fundos da UE. A criação robusta de emprego continua, apesar de um abrandamento em 2018, num contexto de crescimento salarial moderado.

Portugal continua a corrigir os seus desequilíbrios macroeconómicos. Embora todos os principais indicadores evoluam no bom sentido, a dívida dos setores público e privado e a dívida externa encontram-se ainda significativamente acima dos níveis de referência fixados. Esta situação continua a ter um impacto negativo na posição externa de Portugal, cujo ritmo de ajustamento deverá abrandar. A redução do volume de empréstimos de mau desempenho (NPL ou crédito malparado), juntamente com a melhoria da rendibilidade, está a reduzir o conjunto dos riscos do setor bancário. Os desequilíbrios do mercado de trabalho têm vindo a ser corrigidos e os principais riscos são atualmente insuficiências a nível das competências e a baixa produtividade.

As finanças públicas continuaram a melhorar, apoiando-se todavia fortemente no aumento das receitas, na diminuição das despesas com juros e no investimento público relativamente baixo. O aumento das receitas, a diminuição das despesas com juros e os níveis relativamente baixos de investimento público contribuíram para melhorias adicionais dos défices públicos nominal e estrutural, embora o saldo estrutural, excluindo as despesas com juros, se mantenha globalmente estável. A atual expansão económica e as condições de financiamento favoráveis permitem reduções adicionais do défice estrutural, a fim de assegurar uma situação orçamental sustentável no médio prazo. Reforça-se assim a necessidade de o Governo conter o crescimento global das despesas e utilizar os ganhos decorrentes de receitas extraordinárias e da diminuição das despesas com juros para reduzir a dívida pública a um ritmo mais rápido.

O aumento do investimento público e privado na inovação, na melhoria das competências, na eficiência dos recursos, nas infraestruturas de transportes e em políticas de emprego modernas reforçaria o potencial de crescimento sustentável de longo prazo de Portugal. Portugal tem uma das mais baixas taxas de investimento da UE. A insuficiência das ligações ferroviárias e marítimas dificulta que as empresas exportadoras beneficiem plenamente do potencial do mercado único. O investimento em investigação e desenvolvimento recuperou recentemente o seu dinamismo, mas continua a ser insuficiente para melhorar o panorama português a nível da investigação e inovação. Investimentos na eficiência dos recursos contribuiriam para assegurar um crescimento sustentável a longo prazo. O baixo nível de qualificações dos trabalhadores constitui um obstáculo ao investimento e ao crescimento da produtividade. O pleno aproveitamento do potencial da mão de obra requer igualmente o reforço dos serviços públicos

([1]) O presente relatório examina a economia portuguesa à luz da Análise Anual do Crescimento da Comissão Europeia, publicada em 21 de novembro de 2018. 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 nos 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 oitavo ciclo do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. O RMA considerou que se justificava uma apreciação aprofundada de Portugal, que é apresentada no presente relatório.

de emprego e políticas ativas do mercado de trabalho que sejam eficazes. A falta de competências digitais da população prejudica a sua inclusão na sociedade e a sua empregabilidade, reduzindo o potencial para uma produtividade mais elevada. Com base na análise das necessidades de investimento e dos desafios mencionados no presente relatório, o anexo D identifica as principais prioridades para efeitos de apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu Mais e do Fundo de Coesão no período 2021-2027.

Portugal registou alguns progressos ([2]) na aplicação das recomendações de 2018 que lhe foram dirigidas.

Registaram-se alguns progressos nas seguintes áreas:

- Promoção de um quadro propício à contratação de trabalhadores com base em contratos permanentes, inclusive mediante a revisão do quadro jurídico em consulta com os parceiros sociais.
- Aumento do nível de competências da população adulta, bem como do número de alunos no ensino superior.
- Aumento da eficiência dos processos de insolvência e recuperação, redução dos obstáculos no acesso ao mercado secundário para a revenda de empréstimos de mau desempenho, bem como melhoria do acesso das empresas ao financiamento.
- Melhoria da eficiência dos tribunais administrativos e redução da carga administrativa.

Registaram-se progressos limitados nas seguintes áreas:

- Reforço do controlo das despesas, reforço da relação custo-eficácia e do rigor da orçamentação no setor da saúde. Melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas, nomeadamente através do aumento do respetivo rendimento líquido global e da redução do seu endividamento.

Não se registaram nenhuns progressos nas seguintes áreas:

- Eliminação das persistentes restrições regulamentares, assegurando a correta aplicação do quadro normativo aplicável às profissões fortemente regulamentadas.

No que diz respeito aos progressos na consecução dos objetivos nacionais no âmbito da estratégia Europa 2020, Portugal está a realizar progressos satisfatórios na consecução dos seus objetivos em matéria de energias renováveis e de redução dos gases com efeito de estufa. Registaram-se progressos significativos no aumento da taxa de emprego, que se situa atualmente acima do objetivo de 75 %. Registaram-se progressos adicionais em 2017 na redução da taxa de abandono escolar («abandono escolar precoce»), mas esta continua a ser superior à meta de 10 %. Subsistem desafios significativos para a realização dos objetivos em matéria de investimento em investigação e desenvolvimento, de taxa de conclusão do ensino superior e de redução da pobreza.

O Painel de Indicadores Sociais que acompanha o Pilar Europeu dos Direitos Sociais destaca alguns desafios para Portugal. Embora o recente desempenho do mercado de trabalho tenha registado uma melhoria significativa das taxas de emprego e de desemprego, a desigualdade de rendimentos continua a ser elevada e a eficácia das transferências sociais (para além das pensões) na redução da pobreza permanece limitada. Além disso, apesar de uma recente melhoria, a elevada taxa de abandono precoce do ensino e da formação aponta para desafios no domínio da educação. Do lado positivo, Portugal continua a registar uma das mais elevadas taxas de participação em estruturas formais de acolhimento de crianças com menos de 3 anos, embora com um decréscimo em 2017, mas continua a ser difícil encontrar em algumas zonas de Portugal estruturas de acolhimento de crianças.

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

- **O ajustamento externo permanece insuficiente**. A correção dos desequilíbrios em

([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 A.

termos de fluxos foi parcialmente baseada em fatores cíclicos. A recente inversão da balança corrente aponta para um abrandamento do processo de ajustamento externo. Um ajustamento mais substancial poderia ser alcançado através de ganhos de competitividade, beneficiando tanto do saldo da balança corrente quanto do crescimento do PIB.

- **A elevada dívida pública de Portugal começou a diminuir e uma maior consolidação orçamental favorável ao crescimento ajudaria a mantê-la numa trajetória firmemente descendente.** O rácio da dívida pública em relação ao PIB começou a descer em 2017, prevendo-se que continue a diminuir entre 2018 e 2020, embora a um ritmo mais lento. Uma consolidação orçamental continuada e progressos com reformas estruturais favoráveis ao crescimento são fatores essenciais para reforçar a sustentabilidade orçamental de Portugal. Por conseguinte, continua a ser essencial assegurar uma orçamentação adequada e um controlo eficaz das despesas em todos os setores da administração pública, juntamente com a tomada de medidas decisivas para fazer face aos persistentemente elevados pagamentos em atraso dos hospitais e para melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas e do sistema de pensões. Essas medidas poderiam ser complementadas por um claro enfoque de cima para baixo na contenção da despesa global e numa estratégia englobante de reforma da administração pública a médio prazo, tornando ao mesmo tempo o sistema fiscal e as despesas públicas mais favoráveis ao crescimento.

- **A dívida privada está a diminuir continuamente, mas permanece demasiado elevada.** Os rácios das dívidas das famílias e das empresas estão a diminuir, mas continuam a exceder os limiares prudenciais estimados para Portugal, afetando os investimentos e o crescimento potencial. No entanto, a exposição ao risco situa-se principalmente no setor empresarial, que ainda é responsável pela maior percentagem de empréstimos de mau desempenho.

- **Os bancos portugueses têm vindo a reduzir progressivamente o seu volume de empréstimos de mau desempenho, mantendo, simultaneamente, a sua base de capital globalmente estável.** A rendibilidade dos bancos também melhorou, o que reflete principalmente o menor nível das imparidades. Todos os principais bancos do sistema acederam já ao mercado secundário para os empréstimos de mau desempenho e gerem ativamente o seu *stock* de ativos com imparidade. Todavia, a qualidade dos ativos continua a ser reduzida em comparação com a dos bancos de outros Estados-Membros da área do euro. Por conseguinte, é essencial que Portugal prossiga os seus esforços para reformar o quadro de insolvência e eliminar vários outros obstáculos jurídicos para resolver o problema dos empréstimos de mau desempenho.

- **A forte criação de emprego conduziu a uma melhoria significativa dos indicadores do emprego.** O mercado de trabalho continuou a melhorar em 2018, embora a um ritmo desacelerado. A taxa de desemprego diminuiu para menos de 7 % no quarto trimestre de 2018, muito abaixo da média da área do euro e em consonância com os níveis anteriores à crise. O desemprego de longa duração diminuiu para 3 % e está agora próximo da média da UE (2,9 %). O desemprego dos jovens também está a diminuir, mas é ainda considerável em comparação com a média da UE. Na sequência destas tendências, o número de pessoas à procura de trabalho diminuiu, embora continue a ser considerável, e há sinais de escassez de mão de obra em certos segmentos do mercado de trabalho. No entanto, há ainda margem para aumentar a participação no mercado de trabalho, tendo em especial em conta o envelhecimento acentuado da população.

- **A baixa produtividade dos trabalhadores é um desafio fundamental para a melhoria da competitividade e do crescimento potencial.** A produtividade dos trabalhadores continua a ser travada por um investimento insuficiente e por fatores de rigidez estrutural nos mercados dos produtos e de trabalho, incluindo uma elevada percentagem de trabalhadores pouco qualificados e a segmentação do mercado de

trabalho. Uma parte significativa das pequenas empresas está a ter dificuldades de crescimento, em parte, devido à pesada sobrecarga regulamentar e fiscal e às dificuldades de acesso ao financiamento e ao capital. Do lado positivo, há indícios de que o crédito e o investimento são cada vez mais canalizados para setores específicos, sobretudo para os setores transacionáveis, em que existe um maior potencial de crescimento e de aumento da produtividade.

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

- **No contexto de um ciclo económico favorável, os aumentos do salário mínimo não parecem ter impedido até agora a criação de emprego relativamente às pessoas com baixas qualificações.** O salário mínimo foi aumentado para 580 EUR em 2018 e novamente para 600 EUR em 2019. Em 2018, a criação de emprego foi forte igualmente no respeitante aos trabalhadores com baixas qualificações, embora a criação global de emprego tenha abrandado. O salário mínimo é atualmente um dos mais elevados da UE em relação ao salário mediano nacional. O estreitamento das diferenças remuneratórias merece atenção, uma vez que diminui o prémio da educação, ou seja, a diferença de remuneração entre as pessoas mais e menos qualificadas, e, por conseguinte, reduz potencialmente o incentivo para melhorar os níveis de qualificação mais baixos.

- **A melhoria do mercado de trabalho não contribuiu para reduzir a elevada percentagem de contratos temporários, embora estejam em debate novas medidas para a reduzir.** Em junho de 2018, foi alcançado um acordo tripartido para reduzir a segmentação do mercado de trabalho através de um plano de ação para combater a precariedade e promover a negociação coletiva. No entanto, as medidas ainda não foram legisladas. Embora a limitação estrita dos contratos a termo possa ajudar a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, existe o risco de esses contratos afetarem negativamente o investimento e a criação de emprego, em especial nos setores sazonais, como os serviços relacionados com o turismo. O reforço de capacidade da Inspeção do Trabalho pode contribuir para combater o recurso indevido a contratos temporários por parte dos empregadores.

- **A situação a nível da pobreza e da desigualdade continua a melhorar, graças à melhoria do mercado de trabalho.** Com a melhoria das condições de trabalho, a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social diminuiu em 2017, situando-se agora abaixo dos níveis anteriores à crise. No entanto, a taxa de pobreza das pessoas que trabalham continua acima da média da UE. Com exceção das pensões, as transferências sociais não se mostram eficazes em retirar as pessoas da situação de pobreza. A melhoria do mercado de trabalho parece também estar na origem da ligeira melhoria a nível da desigualdade de rendimentos, que permanece todavia significativamente superior à média da UE.

- **Vários programas visam melhorar a educação e as competências.** A mão de obra portuguesa tem poucas qualificações. As competências digitais constituem um particular desafio, com 50 % da população portuguesa a carecer de competências digitais básicas, em comparação com uma média da UE de 43 % (Painel de Avaliação Digital da Comissão Europeia). O abandono escolar precoce diminuiu em 2017, mas continua a ser superior à média da UE. Os progressos nestes domínios decorrem de políticas que melhoraram o sistema de ensino vocacional, educativo e de formação, lançaram programas de reforço das competências digitais e introduziram medidas destinadas a aumentar o número de matrículas no ensino superior. Embora a percentagem de licenciados do ensino superior esteja a aumentar globalmente (a partir de um nível baixo), o número de licenciados em tecnologias da informação e comunicação continua a ser reduzido.

- **A redução da carga administrativa e a maior eficiência judicial estão a melhorar o contexto empresarial, embora as restrições regulamentares continuem a travar a**

concorrência. O programa SIMPLEX+ constitui o principal instrumento estratégico de Portugal para reduzir a sobrecarga administrativa, mas não tem a mesma eficácia na eliminação de obstáculos em setores específicos, em especial no que se refere ao licenciamento. A regulamentação restringe alguns serviços profissionais às empresas mais do que a média da UE e constitui um obstáculo significativo à concorrência. Estão em vigor várias medidas para melhorar a eficiência judicial. De um modo geral, o sistema judicial está a tornar-se mais eficiente, mas persistem ainda grandes desafios no que respeita ao tempo necessário para formar as decisões e ao número de processos em atraso, que são ambos demasiado elevados. As deficiências no planeamento e controlo dos contratos públicos prejudicam a concorrência.

- **Os estrangulamentos no sistema de inovação estão a afetar a especialização produtiva de Portugal e a dificultar as suas mudanças estruturais.** Após vários anos de declínio, a percentagem de despesas de investigação e desenvolvimento em relação ao PIB aumentou recentemente. Paralelamente, alguns setores exportadores conseguiram aumentar a sua intensidade tecnológica e o apoio das políticas às *start-up* está a melhorar. No entanto, Portugal continua a especializar-se em setores de baixa e média-baixa tecnologia, defrontando-se com múltiplos desafios que limitam a sua capacidade para aproveitar o potencial de setores com elevada intensidade de conhecimento. A articulação insuficiente entre o meio académico e as empresas prejudica a eficácia do sistema de inovação. Estão a ser aplicadas políticas para melhorar as condições de trabalho e a empregabilidade dos profissionais científicos, promover o investimento em ativos intangíveis e aumentar as competências digitais.

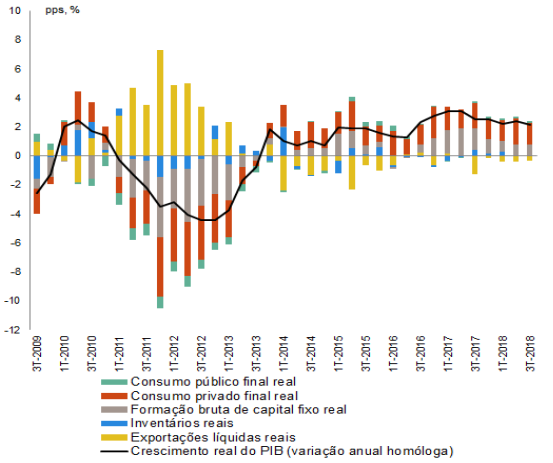
- **Os preços da energia em Portugal estão acima da média da UE e há margem para maiores investimentos e uma melhor conectividade interna e externa na Península Ibérica.** Os preços da energia em Portugal estão acima da média da UE, devido principalmente à tributação relativamente elevada. Uma maior cooperação com a Espanha e a França é fundamental para o desenvolvimento de projetos de infraestruturas energéticas essenciais. O desenvolvimento das infraestruturas de transportes beneficiaria com um maior investimento nas infraestruturas portuárias e de uma maior integração da rede ferroviária com Espanha.

1. SITUAÇÃO ECONÓMICA E PERSPETIVAS

Crescimento do PIB

O crescimento do PIB desacelerou para 2,1 % no terceiro trimestre de 2018, devido principalmente ao enfraquecimento da procura externa. O crescimento do consumo das famílias no terceiro trimestre de 2018 diminuiu para 2,3 % em relação ao mesmo período do ano anterior, em consonância com uma certa moderação na criação de emprego e no crescimento do crédito ao consumo. Uma desaceleração significativa do consumo de bens duradouros indica a normalização da evolução do consumo privado. O crescimento da formação bruta de capital fixo acelerou ligeiramente para 4,3 % no terceiro trimestre de 2018 em relação ao mesmo período do ano anterior, impulsionado por um crescimento mais forte da compra de equipamentos, enquanto o investimento na construção continua a ser fraco. Como previsto, o crescimento do comércio externo continua a perder dinamismo, nomeadamente no setor dos serviços, conduzindo a um contributo líquido negativo do comércio externo para o crescimento. De acordo com as previsões mais recentes da Comissão, o crescimento económico deverá abrandar ainda mais no quarto trimestre de 2018, refletindo principalmente o abrandamento da procura externa, sendo o crescimento anual projetado de 2,1 %.

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



Fonte: Eurostat

Prevê-se que o abrandamento moderado se mantenha a médio prazo, em virtude de uma diminuição da dinâmica do comércio externo e de uma maior incerteza. O abrandamento da criação de emprego causa uma certa desaceleração das despesas das famílias, que só em parte seria compensada por um aumento moderado do crescimento dos salários. A taxa de poupança das famílias, que se deteriorou no segundo trimestre de 2018, deverá estabilizar-se em 2019 e 2020, como reflexo da melhoria da situação financeira e das taxas de juro ainda muito baixas. O crescimento do consumo privado deverá, por conseguinte, diminuir para 2,0 % em 2019 e 1,8 % em 2020. O investimento deverá aumentar ligeiramente em 2019, uma vez que a execução de certos projetos apoiados pelos fundos estruturais da UE, programada para 2018, foi adiada. Prevê-se que o comércio externo líquido aumente o seu contributo negativo para o crescimento em 2019, refletindo uma procura menor de exportações e um crescimento forte das importações, em consonância com uma evolução ainda dinâmica da procura interna. O crescimento do PIB deverá estabilizar-se em 1,7 % em 2019 e em 2020. Esta tendência reflete a evolução no sentido do crescimento potencial estimado e os impactos negativos decorrentes do contexto externo menos dinâmico a nível das exportações. Os riscos para o crescimento são no sentido da baixa, uma vez que o aumento da incerteza a nível mundial poderá ter repercussões negativas nas decisões de investimento das empresas.

O crescimento das exportações abranda, mas a sua proporção no PIB continua a aumentar. O ciclo positivo no setor do turismo e a expansão da indústria automóvel continuaram a manter o crescimento das exportações acima da taxa de crescimento do comércio mundial, conduzindo a um aumento da quota de mercado mundial de Portugal entre 2015 e 2017, que se prevê prossiga em 2018. No entanto, prevê-se que o crescimento das exportações diminua com a maturidade do ciclo e a deterioração das perspetivas da economia mundial. O padrão de crescimento do turismo deverá também mudar de certa forma, uma vez que o número de dormidas está a estabilizar, ao passo que as receitas turísticas permanecem dinâmicas.

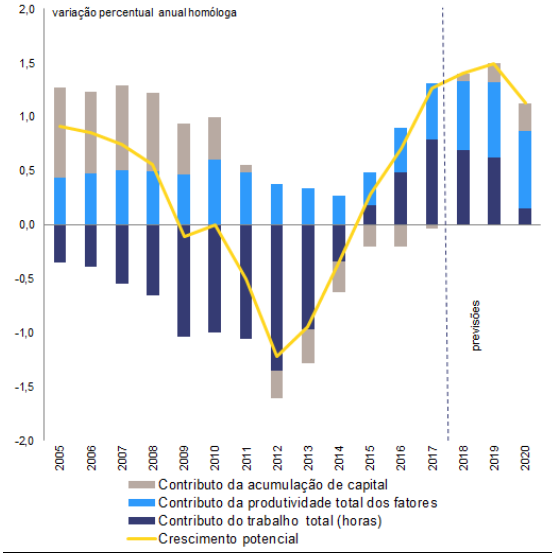
Crescimento potencial

O crescimento potencial converge para a média da área do euro. O forte desempenho económico de Portugal nos últimos anos tem sido parcialmente impulsionado pelo ciclo económico,

mas o crescimento potencial também melhorou significativamente. De acordo com as previsões da Comissão do outono de 2018, o crescimento potencial já é idêntico à média da UE (1,6 % em 2018 e 1,7 % em 2019), o que indica uma melhoria significativa em relação ao nível mínimo de -1,3 % em 2012. A evolução económica positiva nos últimos anos estabilizou o rendimento por habitante de Portugal em relação à média da UE, ao nível de 77-78 %, mas continua a ser insuficiente para assegurar uma convergência palpável. As perspetivas a médio prazo, com base nas estimativas do crescimento potencial, mostram que este diferencial de rendimento deverá manter-se globalmente estável, a menos que seja concretizada uma melhoria estrutural adicional.

A criação de emprego passou a contribuir significativamente para o crescimento potencial. Desde 2014, o crescimento do emprego tem gerado o maior contributo para o produto e a sua importância tem sido especialmente forte desde 2016 (ver gráfico 1.2). A produtividade total dos fatores também contribuiu substancialmente, mas numa menor medida, em 2017 e 2018. A elevada dívida pública e privada, incluindo uma grande percentagem de empréstimos de mau desempenho, limitou o contributo da acumulação de capital, que passou de valores negativos até 2017 para um nível neutro em 2018, estimando-se que seja apenas ligeiramente positivo durante o período abrangido pelas previsões. A medida do processo de desalavancagem deve, por conseguinte, continuar a ser um importante fator limitativo do crescimento no médio prazo, juntamente com a situação demográfica que é mais negativa em Portugal do que a média da UE. Embora o crescimento do emprego tenha sido recentemente bastante forte, a deterioração das tendências demográficas está já a debilitar as perspetivas de melhoria do crescimento potencial através da criação de emprego. Esta situação realça a importância de aumentar a produtividade do fator trabalho, a fim de colmatar o diferencial de rendimento em relação aos Estados-Membros mais avançados.

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

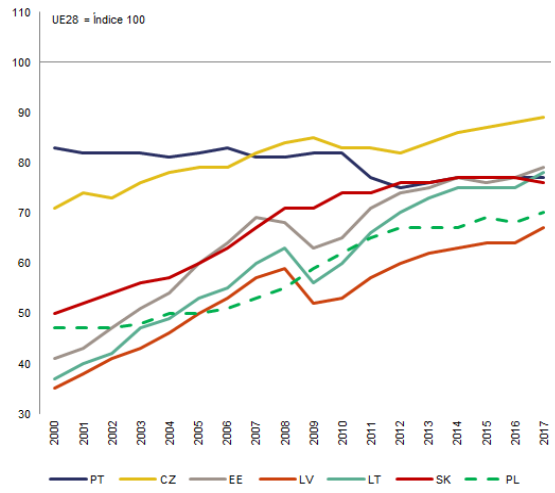


Fonte: Comissão Europeia

Disparidades regionais

Portugal tem divergido da média da UE em termos de PIB por habitante ao longo dos últimos 10 anos. Nos anos anteriores à crise, o PIB por habitante, medido em Poder de Compra Padrão, flutuou ligeiramente acima de 80 % da média da UE, mas diminuiu desde então, tendo atingido um nível mínimo de 75 % em 2012. Desde 2013, os dados revelam uma ligeira recuperação, mas ainda insuficiente para recuperar o terreno perdido, uma vez que Portugal atingiu 76,7 % da média da UE em 2017, quase cinco pontos percentuais abaixo do nível do período anterior à crise (82 %, em média). Assim, em termos de rendimento por habitante, Portugal ainda tem um longo caminho a percorrer (ver gráfico 1.3) e esta situação não melhorou ao longo das últimas duas décadas, em especial quando comparada com os países bálticos ou os países de Visegrado (Polónia, Hungria, Chéquia e Eslováquia).

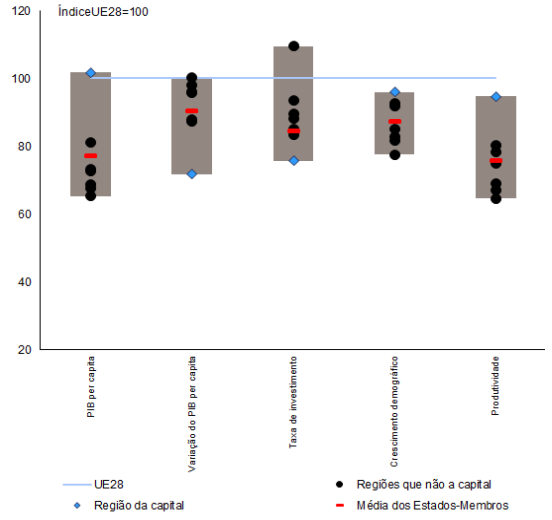
Gráfico 1.3: **PIB *per capita* em Paridade de Poder de Compra**



Fonte: Eurostat

O PIB por habitante varia entre 102 % da média da UE em Lisboa e 65 % na região Norte. A um nível mais baixo de desagregação (Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas III), as diferenças são mais salientes, oscilando entre 109 %, no Alentejo Litoral, e 48,5 % na região do Tâmega e Sousa. Em termos gerais, a diferenciação regional é mais acentuada entre a região da capital e o resto de Portugal, e entre a costa e o interior. Apesar de uma lenta recuperação desde 2013, os níveis de investimento em Portugal continuam a ser baixos em todas as regiões. Ao considerar o período de 2009-2016, o maior declínio foi registado na Região Autónoma da Madeira (-58 %), enquanto a região Norte, que se destaca pelo grau de abertura da sua economia, e a região da capital experimentaram uma redução do investimento mais limitada do que o resto de Portugal.

Gráfico 1.4: **Convergência regional em Portugal**



PIB *per capita* em PPC (2016); variação do PIB *per capita* (2011-2016); Investimento em % do PIB (média de 2010-2015); crescimento demográfico (2010-2016); Produtividade medida como valor acrescentado bruto por trabalhador (2016).
Fonte: Eurostat, Comissão Europeia

Inflação

Apesar do aumento dos preços da energia, a inflação continua a ser reduzida. Em 2018, a inflação sofreu uma volatilidade significativa numa base mensal, impulsionada pelos preços da habitação e por um aumento significativo dos preços da energia. No entanto, a inflação média anual manteve-se a um nível baixo, correspondente a 1,2 %, e prevê-se que aumente apenas marginalmente, para 1,6 %, em 2020. A inflação de base situou-se abaixo da taxa nominal em 2018, mas deverá aumentar a um ritmo ligeiramente mais rápido ao longo do período abrangido pelas previsões, uma vez que se espera que os preços dos serviços aumentem em linha com uma evolução salarial mais dinâmica. Na sequência de um período de dois anos de aceleração, os preços da habitação registaram uma certa moderação a partir de uma taxa de crescimento anualizada de 12,2 % no primeiro trimestre de 2018 para 11,2 % no segundo trimestre de 2018 e 8,5 % no terceiro trimestre de 2018, após um crescimento médio anual de 9,2 % em 2017. As estatísticas recentes sobre os volumes de construção, juntamente com o abrandamento do turismo, indicam que a oferta de bens imobiliários é suscetível de recuperar gradualmente, em resposta à procura.

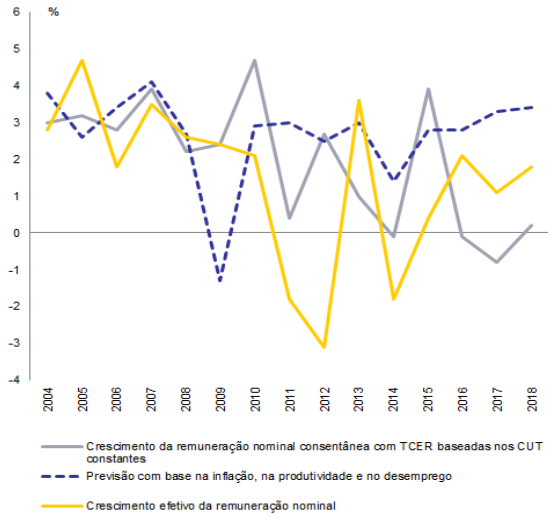
Mercado de trabalho

Prossegue a forte criação de emprego, acompanhada de uma queda significativa do desemprego. O nível da taxa de desemprego continuou a diminuir, para atingir uma média anual de 7 % em 2018, uma taxa não observada desde 2003. O crescimento do emprego tem sido rápido, com uma taxa anual superior a 3 % em 2017 (corresponde à duplicação da taxa média de crescimento observada entre 2014 e 2016), tendo desacelerado para 2,1 % no ano anterior ao terceiro trimestre de 2018. A taxa de desemprego diminuiu constantemente e mais rapidamente do que o esperado com base no crescimento económico verificado (Comissão Europeia, 2018a), o que aponta para uma recuperação particularmente geradora de emprego, sendo as disparidades regionais limitadas. Entretanto, a taxa de atividade tem vindo a aumentar desde o início da recuperação, tendo atingido 81 % no terceiro trimestre de 2018. Como reflexo das melhorias do mercado de trabalho, as entradas de imigrantes ultrapassaram as saídas, pela primeira vez desde 2010. No entanto, o envelhecimento da população e as baixas taxas de natalidade representam um desafio para o mercado de trabalho a médio e a longo prazo (ver secção 4.3.1).

Foram criados muitos postos de trabalho permanentes, mas a percentagem de contratos temporários manteve-se estável. A criação de postos de trabalho continuou, tanto para os contratos permanentes como para os temporários, em 2017 e 2018. Apesar da criação de cerca de 78 000 postos de trabalho permanentes no decurso do terceiro trimestre de 2018 (com idades compreendidas entre 20-64 anos), a percentagem de trabalhadores com contratos temporários diminuiu apenas 0,1 ponto percentual desde 2016, atingindo 21,6 % no terceiro trimestre de 2018, sendo ainda das mais elevadas da UE. Entretanto, a percentagem de trabalhadores por conta própria (sem empregados) no emprego total continuou a diminuir (passando para 10,7 % em 2017, contra 14,9 % em 2012).

Prevê-se que os salários aumentem cerca de 2 % em 2018 e 2019. Após anos de moderação, o crescimento nominal das remunerações regressou a um ritmo próximo de 2 % em 2016 e manteve-se estável desde então. De acordo com as previsões do outono da Comissão Europeia, a taxa de crescimento das remunerações nominais por trabalhador deverá ser de 1,8 % em 2018 e de 2,1 % em 2019. Este crescimento dos salários é ainda mais lento do que o esperado com base na relação histórica entre o crescimento das remunerações nominais e a inflação, a produtividade e o desemprego na UE (ver gráfico 1.5). Ao mesmo tempo, implica uma ligeira apreciação da taxa de câmbio efetiva real (baseada nos custos unitários do trabalho), um indicador da competitividade externa dos custos. Existem muitas razões para esta apreciação, nomeadamente o baixo crescimento da produtividade, a moderação salarial noutros Estados-Membros da área do euro, bem como um euro relativamente forte.

Gráfico 1.5: **Crescimento das remunerações nominais: real e estimado com base nos parâmetros económicos fundamentais**



Fonte: Eurostat, Comissão Europeia

Evolução no domínio social

Os indicadores de pobreza e de exclusão social continuam a melhorar em resultado da recuperação do emprego. A taxa de risco de pobreza ou de exclusão social diminuiu de 25,1 % em 2016 para 23,3 % em 2017, situando-se mais de 4 pontos percentuais abaixo do pico atingido em 2014 e abaixo dos níveis anteriores à crise. Este facto está relacionado com a diminuição da proporção de pessoas em situação de privação material grave e da percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade reduzida de trabalho (atualmente

abaixo da média da UE). A taxa de risco de pobreza (uma medida de pobreza relativa) também está a diminuir, passando de 19 % para 18,3 %, graças à melhoria das condições de rendimento das pessoas situadas na faixa inferior da distribuição de rendimentos. Os dados nacionais apontam para uma descida contínua das duas taxas em 2018 (ano de rendimento de 2017), respetivamente, para 21,6 % e 17,3 %; uma melhoria desta última é também sugerida pelas estimativas rápidas do Eurostat ([3]). Ainda assim, a melhoria das condições do mercado de trabalho não está a conduzir a uma redução significativa do risco de pobreza no trabalho, que diminuiu apenas 0,1 pontos percentuais, passando para 10,8 % em 2017 (contra uma média da UE de 9,6 %; para mais pormenores, ver secção 4.3.2). A eficácia das prestações sociais (excluindo as pensões) em retirar as pessoas de uma situação de pobreza monetária continua a ser baixa (ver secção 4.3.2).

A desigualdade de rendimentos tem vindo a diminuir nos últimos anos, mas continua acima da média da UE. Em 2017, o rácio entre os rendimentos auferidos pelos 20 % do escalão superior e os dos 20 % do escalão inferior da distribuição de rendimentos (rácio S80/S20 ou rácio dos quintis de rendimento, medido após impostos e transferências) diminuiu de 5,9 para 5,7, a partir de um pico de 6,2 em 2014, mas ainda assim é significativamente superior à média da UE de 5,1. A recente melhoria deveu-se principalmente a um aumento da percentagem do rendimento auferido pelo escalão mais baixo da distribuição de rendimentos, possivelmente relacionada com a melhoria das condições do mercado de trabalho, o impacto dos recentes aumentos dos salários nos rendimentos mais baixos e a melhoria da adequação de algumas prestações. Ao mesmo tempo, o coeficiente de Gini ([4]) diminuiu ligeiramente, de 33,9 em 2016 para 33,5 em 2017, situando-se agora abaixo dos níveis anteriores à crise, embora acima da média da UE (30,3). Os indicadores de património (por exemplo, o coeficiente de Gini do património líquido ou a proporção do património líquido detido pelos 10 % dos agregados familiares do escalão superior, tal como medido pelo Banco Central Europeu) estão próximos da média da área do euro.

([3]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/income-inequality-and-poverty-indicators

([4]) O coeficiente de Gini varia entre 0 e 100. Valores mais baixos indicam uma maior igualdade.

Posição e competitividade externas

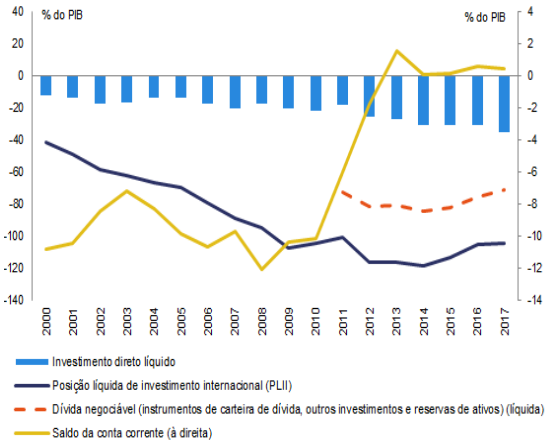
A posição líquida de investimento internacional de Portugal (PLII) ([5]) continua a ser uma fonte significativa de vulnerabilidade. Representando -104,9 % do PIB no final de 2017, é um dos maiores níveis da UE, e ultrapassa o limiar prudencial e o limiar baseado nos parâmetros económicos fundamentais, estimados, respetivamente, em -48 % e -26 % ([6]). Ao mesmo tempo, a balança corrente deverá ser inferior ao nível de referência estimado de 2,4 % para colmatar o défice em relação ao nível prudencial da posição líquida de investimento internacional ao longo de um período de 10 anos ([7]). Quanto aos aspetos positivos, a estrutura da posição líquida de investimento internacional melhorou a um ritmo mais rápido nos últimos anos, devido ao aumento dos fluxos de investimento direto estrangeiro. A posição líquida de investimento internacional, com exclusão dos instrumentos não passíveis de incumprimento, é estimada em -60,9 % do PIB no final de 2017, tendo melhorado a partir de -66,5 % um ano antes. O rácio da dívida externa líquida em relação ao PIB também está a melhorar, mas continua a ser elevado.

([5]) A posição líquida de investimento internacional é definida como a diferença entre os ativos e passivos financeiros externos de um país.

([6]) O limiar prudencial específico de Portugal representa o nível da PLII acima do qual o risco de uma crise externa se torna relativamente elevado. O nível da PLII explicado pelos parâmetros económicos fundamentais representa a PLII que decorreria se Portugal tivesse registado uma balança corrente em consonância com esses parâmetros desde 1995. Para mais informações sobre a estimativa dos níveis de referência da PLII, ver Turrini e Zeugner (2018). Para mais informações sobre a estimativa da balança corrente com base nos parâmetros económicos fundamentais, ver Coutinho et al. (2018).

([7]) 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 Comissão Europeia, 2015.

Gráfico 1.6: **Balança corrente e posição líquida de investimento internacional**



Fonte: Eurostat

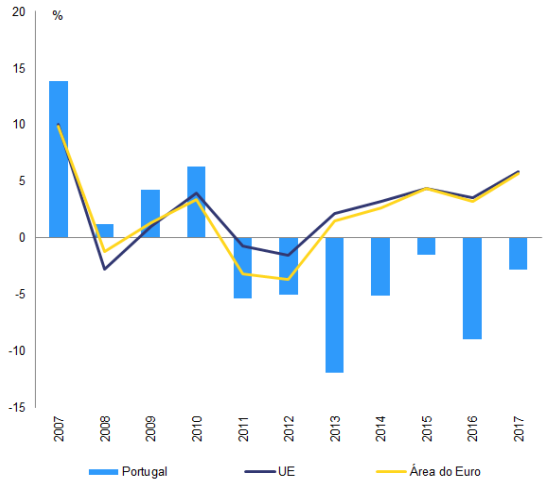
A balança corrente deverá deteriorar-se a médio prazo. Prevê-se que passe de um saldo ligeiramente positivo, nos últimos anos, para um nível neutro em 2018 e ligeiramente negativo em 2019-2020, refletindo principalmente a deterioração da balança de bens e o abrandamento do turismo. Em 2018, os preços do petróleo afetaram também negativamente os termos de troca e a balança comercial nominal. O aumento previsto da absorção dos fundos estruturais da UE e a diminuição dos custos com juros para os mutuários nacionais devem compensar apenas parcialmente a evolução negativa de outros fatores. No que diz respeito à competitividade, os exportadores portugueses deverão ganhar quotas de mercado em 2018, graças às receitas nominais ainda sólidas no setor do turismo e à expansão da capacidade produtiva no setor automóvel. No entanto, prevê-se que as exportações apresentem um desempenho, em geral, consonante com a procura externa no médio prazo (ver secção 4.4).

A fraca dinâmica da produtividade do trabalho afeta negativamente os custos unitários do trabalho. No entanto, a pressão sobre a competitividade dos custos continua a ser ligeira, uma vez que os custos unitários do trabalho continuam a evoluir, em geral, em consonância com os dos parceiros comerciais, devido à prossecução de uma evolução modesta dos salários. No que diz respeito aos indicadores da competitividade não baseados nos custos, Portugal continuou a ganhar quotas de mercado ao longo dos últimos anos. Esta melhoria é observada tanto para os bens como para os serviços e é explicada por fatores cíclicos e estruturais (ver secção 4.4).

Setor financeiro

O desempenho do setor financeiro está a melhorar, mas subsistem vulnerabilidades. Os bancos portugueses têm reduzido progressivamente os seus volumes de empréstimos de mau desempenho, o que tem sido favorecido pelo aumento do interesse dos investidores, por condições económicas favoráveis e por preços imobiliários mais elevados. A rendibilidade dos bancos também melhorou no primeiro semestre de 2018. Estas tendências deverão continuar, mas os principais indicadores sobre a qualidade dos ativos e a adequação dos fundos próprios continuam a ser débeis em comparação com os balanços agregados da área do euro. Além disso, continuam a existir estrangulamentos jurídicos no quadro da insolvência e a acumulação de empréstimos de mau desempenho continua a afetar negativamente as condições de concessão de crédito (ver secções 3 e 4.2).

Gráfico 1.7: **Rendibilidade dos capitais próprios (%), bancos nacionais**



Fonte: Banco Central Europeu

Endividamento privado

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 continuamente, passando de um pico de 210,3 % no final de 2012

para 162,2 % no final de 2017, diminuição ocorrida tanto no setor empresarial como no setor das famílias. Os dados relativos a 2018 confirmam que o processo de desendividamento prossegue, embora a um ritmo mais lento. No entanto, os rácios da dívida permanecem acima do limiar prudencial e do limiar baseado nos parâmetros económicos fundamentais específicos de Portugal. No que diz respeito aos agregados familiares, o rácio da dívida diminuiu para 69 % do PIB no final de 2017, sendo que o limiar prudencial e o limiar baseado nos parâmetros económicos se estimam ambos em 38 %. No que diz respeito às empresas, o rácio da dívida diminuiu para 93 % do PIB, sendo o limiar prudencial e o limiar baseado nos parâmetros económicos estimados, respetivamente, em 57 % e 66 %.

Finanças públicas

As finanças públicas beneficiam de receitas mais elevadas em resultado de uma forte procura interna e de condições favoráveis do mercado de trabalho, bem como da diminuição das despesas com juros. Segundo as previsões da Comissão do outono de 2018, o défice nominal das administrações públicas deverá diminuir de 3,0 % em 2017 (0,9 % do PIB, líquido de medidas extraordinárias ([8])) para 0,7 % do PIB em 2018 (0,3 % do PIB, líquido de medidas extraordinárias ([9])), em conformidade com as previsões da Comissão do outono de 2018, devido principalmente a receitas mais elevadas relacionadas com o ciclo económico, a uma diminuição das despesas com juros e a um investimento público inferior ao orçamentado. Prevê-se que o saldo estrutural tenha melhorado em cerca de 0,3 % do PIB, passando para -0,9 % do PIB, refletindo a correspondente diminuição das despesas com juros, enquanto o saldo primário estrutural deverá manter-se inalterado em 2,5 % do PIB.

Em 2019 e 2020, o défice nominal das administrações públicas, líquido de medidas extraordinárias, e o défice estrutural deverão manter-se globalmente estáveis na ausência de uma maior consolidação orçamental. De acordo com as previsões da Comissão do outono de 2018, prevê-se que o défice nominal diminua apenas ligeiramente, passando para 0,6 % do PIB em 2019 (0,2 % do PIB líquido de medidas extraordinárias), dado as maiores receitas relacionadas com o ciclo económico, as maiores receitas dos impostos imobiliários e as menores despesas com juros serem utilizadas para compensar os aumentos das despesas primárias e as reduções das receitas fiscais. Por conseguinte, o saldo estrutural deverá manter-se globalmente estável em 2019 (em -0,9 % do PIB), enquanto o saldo primário estrutural deverá deteriorar-se ligeiramente (para 2,4 % do PIB). Com base no pressuposto de políticas inalteradas adotado nas previsões, e na ausência de novas medidas extraordinárias, o défice nominal deverá diminuir ligeiramente para 0,2 % em 2020, ao passo que o saldo estrutural deverá permanecer praticamente inalterado. Os riscos para as perspetivas orçamentais tendem para a revisão em baixa, e relacionam-se com fatores de incerteza quanto às perspetivas macroeconómicas e ao potencial impacto, em termos de aumento do défice, resultante das medidas de apoio ao setor bancário.

Prevê-se que o rácio dívida/PIB continue a diminuir gradualmente, embora a um ritmo em desaceleração. Após ter descido 4,5 pontos percentuais, passando para 124,8 % em 2017, o rácio dívida pública bruta/PIB deverá continuar a diminuir para atingir 121,5 % em 2018, 119,2 % em 2019 e 116,8 % em 2020, devido principalmente aos excedentes orçamentais primários e ao impacto do crescimento nominal do PIB. Embora se estime que tenha ainda ultrapassado os 3 pontos percentuais em 2018, a diminuição do rácio da dívida deverá desacelerar para cerca de 2 pontos percentuais em 2019 e 2020, devido principalmente a um maior ajustamento défice-dívida.

([8]) Em 2017, as medidas extraordinárias incluem, nomeadamente, o impacto da recapitalização pública da Caixa Geral de Depósitos, equivalente a 2,0 % do PIB.

([9]) Em 2018, as medidas extraordinárias incluem, nomeadamente, o impacto da ativação do mecanismo de capital contingente do Novo Banco, equivalente a 0,4 % do PIB.

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

						previsões		
	2004-07	2008-12	2013-15	2016	2017	2018	2019	2020
PIB real (variação anual homóloga)	1,7	-1,4	0,5	1,9	2,8	2,1	1,7	1,7
Crescimento potencial (variação anual homóloga)	0,9	-0,3	-0,2	0,8	1,4	1,6	1,7	1,6
Consumo privado (variação anual homóloga)	2,0	-1,6	1,1	2,4	2,3	.	.	.
Consumo público (variação anual homóloga)	1,5	-1,1	-0,4	0,8	0,2	.	.	.
Formação bruta de capital fixo (variação anual homóloga)	0,6	-7,7	0,9	2,3	9,2	.	.	.
Exportações de bens e serviços (variação anual homóloga)	6,1	1,6	5,8	4,4	7,8	.	.	.
Importações de bens e serviços (variação anual homóloga)	5,7	-2,6	7,0	4,7	8,1	.	.	.
Contribuição para o crescimento do PIB:								
Procura interna (variação anual homóloga)	1,8	-2,8	0,8	2,1	3,0	.	.	.
Existências (variação anual homóloga)	0,2	-0,2	0,2	-0,1	0,0	.	.	.
Exportações líquidas (variação anual homóloga)	-0,3	1,5	-0,5	-0,1	0,0	.	.	.
Contribuição para o crescimento do PIB potencial:								
Trabalho total (horas) (variação anual homóloga)	-0,3	-1,1	-0,1	0,8	1,1	1,2	1,0	0,8
Acumulação de capital (variação anual homóloga)	0,8	0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,2
Produtividade total dos fatores (variação anual homóloga)	0,5	0,4	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6
Hiato do produto	-0,3	-1,2	-3,0	-0,7	0,7	1,2	1,4	1,5
Taxa de desemprego	8,7	12,0	14,4	11,2	9,0	7,1	6,3	5,9
Deflator do PIB (variação anual homóloga)	3,0	0,6	1,7	1,8	1,5	1,4	1,5	1,5
Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC, variação anual homóloga)	2,5	1,9	0,3	0,6	1,6	1,2	1,3	1,6
Remuneração nominal por trabalhador (variação anual homóloga)	3,2	0,4	0,7	1,7	1,6	1,8	2,1	2,1
Produtividade do trabalho (real, por trabalhador, variação anual homóloga)	1,8	0,6	0,6	0,3	-0,5	.	.	.
Custos unitários do trabalho (CUT, conjunto da economia, variação anual homóloga)	1,3	-0,2	0,2	1,4	2,1	1,8	1,6	1,2
Custos unitários reais do trabalho (variação anual homóloga)	-1,6	-0,8	-1,5	-0,3	0,5	0,4	0,1	-0,4
Taxa de câmbio efetiva real (CUT, variação anual homóloga)	0,0	-2,1	-0,8	1,6	2,2	1,3	-0,6	-0,7
Taxa de câmbio efetiva real (IHPC, variação anual homóloga)	0,4	-0,8	-1,0	1,7	0,7	0,9	-1,0	-0,4
Taxa de poupança das famílias (poupança líquida em percentagem do rendimento disponível líquido)	1,0	0,3	-2,2	-3,7	-4,1	.	.	.
Fluxo de crédito ao setor privado, consolidado (% do PIB)	13,9	4,3	-3,0	-2,1	1,3	.	.	.
Dívida do setor privado, consolidada (% do PIB)	174,7	203,3	190,7	169,3	162,2	.	.	.
da qual, dívida das famílias, consolidada (% do PIB)	81,6	90,5	81,5	72,1	68,9	.	.	.
da qual, dívida das empresas não financeiras, consolidada (% do PIB)	93,1	112,7	109,2	97,1	93,3	.	.	.
Empréstimos de mau desempenho em termos brutos (% do total dos instrumentos de dívida e dos empréstimos e adiantamentos) (2)	1,2	4,1	11,9	14,4	11,0	.	.	.
Empresas, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)	-5,3	-2,1	4,1	1,7	3,0	0,8	0,4	0,1
Empresas, excedente operacional bruto (% do PIB)	19,8	20,9	21,6	21,9	21,3	21,3	21,6	21,9
Famílias, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)	1,7	3,0	2,6	1,3	1,0	0,9	1,0	0,9
Índice deflacionado de preços da habitação (variação anual homóloga)	-1,6	-2,9	1,1	6,1	7,9	.	.	.
Investimento residencial (% do PIB)	5,7	3,7	2,5	2,6	2,8	.	.	.
Saldo da balança corrente (% do PIB), balança de pagamentos	-9,7	-8,1	0,6	0,6	0,5	0,2	0,1	0,0
Balança comercial (% do PIB), balança de pagamentos	-8,1	-5,4	1,5	2,0	1,8	.	.	.
Termos de troca de bens e serviços (variação anual homóloga)	-0,1	-0,1	2,0	1,7	-0,7	-0,1	0,2	0,2
Saldo da balança de capital (% do PIB)	1,4	1,5	1,4	1,0	0,9	.	.	.
Posição líquida de investimento internacional (PLII) (% do PIB)	-76,2	-104,9	-116,0	-105,5	-104,9	.	.	.
PLII excluindo instrumentos que não podem entrar em incumprimento (% do PIB) (1)	.	.	-75,7	-66,5	-60,9	.	.	.
Passivos da PII excluindo instrumentos que não podem entrar em incumprimento (% do PIB) (1)	.	.	211,4	192,9	186,4	.	.	.
Desempenho das exportações face a países avançados (variação percentual em 5 anos)	5,5	-1,5	0,7	2,8	9,5	.	.	.
Quota de mercado das exportações de bens e serviços (variação anual homóloga)	.	.	2,1	4,1	3,4	.	.	.
Fluxos líquidos de IDE (% do PIB)	0,2	-2,5	-1,3	-1,7	-4,3	.	.	.
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-4,9	-7,6	-5,5	-2,0	-3,0	-0,7	-0,6	-0,2
Saldo orçamental estrutural (% do PIB)	.	.	-2,3	-2,0	-1,3	-1,0	-1,0	-1,0
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)	66,7	97,8	129,5	129,2	124,8	121,5	119,2	116,8
Rácio impostos/PIB (%) (3)	34,3	34,4	37,1	36,6	36,9	37,3	37,2	37,3
Taxa de imposto de pessoa solteira com remuneração média (%)	22,3	23,1	27,6	27,6	.	.	.	.
Taxa de imposto de pessoa solteira com remuneração equivalente a 50% da remuneração média (%)	13,9	13,4	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.
3) O indicador impostos/PIB inclui contribuições sociais imputadas e, por conseguinte, difere do indicador impostos/PIB utilizado na secção relativa à tributação.
Fonte: Dados do Eurostat e do BCE de 31.1.2019, se disponíveis; previsões da Comissão Europeia (previsões do inverno de 2019 relativas ao PIB real e ao IHPC; previsões do outono de 2018 para outros dados).

2. PROGRESSOS REALIZADOS NA APLICAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS A PORTUGAL

Desde o início do Semestre Europeu, em 2011, 66 % de todas as recomendações específicas (REP) dirigidas a Portugal registaram, pelo menos, «alguns progressos» ([10]). 34 % destas recomendações registaram «progressos limitados» ou «ausência de progressos» (ver gráfico 2.1). A maioria dos progressos foi observada nas recomendações dirigidas a Portugal no que toca aos desafios nos domínios do mercado de trabalho, da educação e políticas sociais, do setor financeiro e do contexto empresarial. Os progressos no domínio dos desafios relacionados com as questões orçamentais estruturais foram mais limitados. Assim sendo, é necessário envidar mais esforços para responder eficazmente a estes desafios.

Nos últimos anos, Portugal realizou progressos limitados na resposta aos desafios orçamentais estruturais. Portugal deu início, em 2016, a uma revisão da base para o topo das despesas, com o objetivo de obter ganhos de eficiência, que tem vindo a ser progressivamente alargada para cobrir outros domínios de intervenção. No entanto, a entrada em vigor do novo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, baseado na especialização dos exercícios, e da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 registou repetidos atrasos, tendo sido adiada, respetivamente, para janeiro de 2019 e abril de 2020. Embora tenham sido envidados esforços para melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, o objetivo de alcançar um rendimento total líquido próximo da situação de equilíbrio foi adiado um ano, para 2019. Embora as reformas realizadas anteriormente tenham melhorado a sustentabilidade de longo prazo do sistema de pensões, recentes iniciativas que tiveram um efeito de deterioração do saldo e a pressão crescente decorrente do envelhecimento da população apontam para a necessidade de medidas estruturais compensatórias para melhorar o saldo e reforçar a sustentabilidade global do sistema de pensões. Apesar dos esforços decisivos tendentes à melhoria da eficiência no setor da saúde, o volume de pagamentos em atraso no setor hospitalar continua a representar um problema considerável. Um novo programa para 2019 destinado a corrigir as causas subjacentes aos pagamentos em atraso no setor hospitalar representa um primeiro passo promissor na direção certa. Por último, foram realizados progressos no sentido de melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e tornar a cobrança de impostos mais eficiente.

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 empréstimos de mau desempenho acumulados durante a crise aumentaram a necessidade de mecanismos de reestruturação da dívida, que foram criados para permitir às empresas viáveis iniciarem processos de reestruturação numa fase precoce. A fim de incentivar as empresas a recorrerem numa maior medida 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.

O sistema de ensino e formação profissional tem uma oferta mais ampla e as políticas ativas do mercado de trabalho melhoraram. Num contexto de população adulta pouco qualificada, Portugal proporcionou mais oportunidades de formação profissional a pessoas com diferentes níveis educativos e está a atingir uma maior percentagem de empregabilidade para estes formandos. A fim de combater o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração, as políticas ativas do mercado de trabalho estão a melhorar em termos de sensibilização e participação, ao passo que os serviços públicos de emprego melhoraram a coordenação com os serviços sociais. No entanto, a eficácia continua a ser uma questão candente em comparação com os Estados-Membros da UE e exige acompanhamento.

Portugal adotou medidas para melhorar o contexto empresarial, bem como a eficiência das indústrias de rede. Várias medidas foram eficazes para reduzir os encargos administrativos, embora as regras processuais setoriais continuem a constituir um desafio significativo. A eficiência

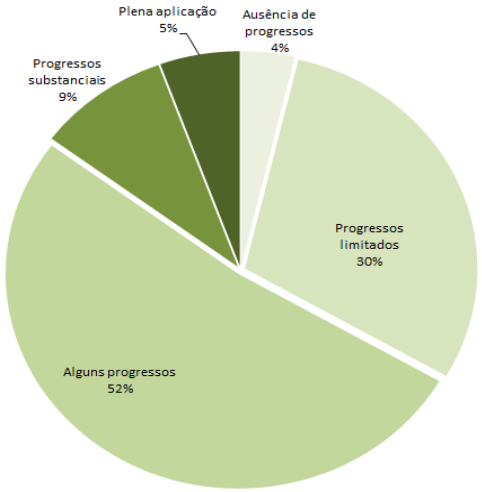
([10]) Para a análise de outras reformas realizadas anteriormente, ver, em especial, a secção 4.

energética melhorou em resultado das medidas que visam a sustentabilidade do sistema energético. Foram também realizados progressos para melhorar a eficiência do setor dos transportes, nomeadamente os setores ferroviário e portuário.

A transparência e a eficiência do sistema judicial melhoraram. As medidas tomadas conseguiram reduzir o número de processos em atraso. Embora os ajustes diretos continuem a ser importantes, foi conseguida uma maior transparência no que diz respeito às concessões e às parcerias público-privadas.

Portugal registou alguns progressos ([11]) na aplicação das recomendações que lhe foram dirigidas em 2018. Registaram-se progressos limitados no que diz respeito à vertente orçamental estrutural da Recomendação 1, continuando o Governo a promover medidas destinadas a reforçar a relação custo-eficácia no setor da saúde. Contudo, o volume de pagamentos em atraso no setor hospitalar continua a representar um problema considerável. Registaram-se igualmente progressos limitados na melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas. Registaram-se alguns progressos na aplicação da Recomendação 2, estando Portugal a promover a contratação com base em contratos permanentes, nomeadamente através da revisão do quadro jurídico em consulta com os parceiros sociais. Registaram-se igualmente alguns progressos em matéria de competências e ensino, graças a novas medidas estratégicas (em especial para aumentar a taxa de escolarização no ensino superior) e à execução de programas como o programa Qualifica e o Plano Nacional de Literacia de Adultos. Relativamente à Recomendação 3, registaram-se alguns progressos no sentido de aumentar a eficiência dos processos de insolvência e recuperação e de melhorar o acesso ao financiamento. No que diz respeito ao contexto empresarial, registaram-se alguns progressos através da simplificação das relações entre as empresas e a administração pública (como as iniciativas de administração pública em linha), em grande medida através de medidas tomadas no âmbito do programa SIMPLEX+. Verificaram-se também alguns progressos na melhoria da eficiência judicial. No entanto, o processo administrativo português continua a ser um dos mais lentos da UE. Não se registaram quaisquer progressos no que diz respeito à supressão das restrições regulamentares nos serviços profissionais. A Autoridade da Concorrência, juntamente com a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), apresentou ao Governo propostas de reformas para suprimir restrições em 13 profissões liberais autorreguladas. Portugal deverá dar seguimento a essas recomendações, mas, atualmente, não está definido um calendário preciso.

Gráfico 2.1: **Aplicação plurianual global, até ao presente, das recomendações dirigidas a Portugal para o período 2011-2018**



* A avaliação global das recomendações dirigidas a Portugal relacionadas com a política orçamental não inclui a conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
** Avaliação anual de 2011: diferentes categorias de avaliação das recomendações
** 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 2019.
*** 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 2019.
Fonte: Comissão Europeia

([11]) 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: **Avaliação da aplicação das recomendações dirigidas a Portugal de 2018**

Compromissos	Síntese da avaliação
Recomendações dirigidas a Portugal de 2018	
	Progressos limitados em relação à Recomendação n.° 1
Recomendação n.° 1: Assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não exceda 0,7 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Utilizar ganhos excecionais para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Reforçar o controlo das despesas, a relação custo-eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no setor da saúde, com destaque para a redução dos pagamentos em atraso no setor hospitalar. Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, nomeadamente através do aumento do respetivo rendimento líquido global e da redução da dívida.	• **Progressos limitados** Registaram-se progressos limitados no que toca a colocar os pagamentos em atraso, persistentemente elevados no setor hospitalar, numa trajetória regular de decréscimo. • **Progressos limitados** Registaram-se progressos limitados quanto à melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas.
	Alguns progressos em relação à Recomendação n.° 2
Recomendação n.° 2: Promover um quadro propício à contratação de trabalhadores com base em contratos de duração indeterminada, incluindo mediante a revisão do quadro jurídico, em consulta com os parceiros sociais. Aumentar o nível de competências da população adulta, incluindo a literacia digital, reforçando e alargando para o efeito a cobertura da componente de formação nos programas de qualificações da população adulta. Aumentar a taxa de ingresso no ensino superior, nomeadamente nos domínios científico e tecnológico.	• **Alguns progressos** quanto à promoção de um quadro propício à contratação de trabalhadores com base em contratos de duração indeterminada. • **Alguns progressos** quanto ao aumento do nível de competências da população adulta, incluindo a literacia digital. • **Alguns progressos** quanto ao aumento da taxa de ingresso no ensino superior, nomeadamente nos domínios científico e tecnológico.
	Alguns progressos em relação à Recomendação n.° 3
Recomendação n.° 3: Reforçar a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação de empresas e reduzir os obstáculos ao mercado secundário no que diz respeito aos empréstimos de mau desempenho. Melhorar o acesso das empresas ao financiamento. Reduzir a carga administrativa encurtando os prazos processuais, recorrendo com maior frequência à aprovação tácita e reduzindo os requisitos de apresentação de documentos. Eliminar as restrições regulamentares persistentes, assegurando a correta aplicação do quadro normativo aplicável às profissões fortemente regulamentadas. Reforçar a eficiência dos tribunais administrativos, nomeadamente, mediante a diminuição da vigência dos processos.	• **Alguns progressos** quanto ao reforço da eficiência dos processos de insolvência e de recuperação de empresas e quanto à redução dos obstáculos ao mercado secundário no que diz respeito aos empréstimos de mau desempenho. • **Alguns progressos** quanto à melhoria do acesso ao financiamento. • **Alguns progressos** quanto à redução da carga administrativa. • **Ausência de progressos** quanto à eliminação das restrições regulamentares persistentes. • **Alguns progressos** quanto ao reforço da eficiência dos tribunais administrativos.

Fonte: Comissão Europeia

Caixa 2.1: **Os fundos e programas da UE contribuem para enfrentar os desafios estruturais, promover o crescimento e reforçar a competitividade de Portugal**

Portugal é um dos maiores beneficiários de fundos da UE. A dotação financeira dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento destinada a apoiar Portugal na superação dos desafios em matéria de desenvolvimento ascende a 25,9 mil milhões de EUR no atual quadro financeiro plurianual, representando potencialmente cerca de 1,9 % do PIB por ano. Até ao final de 2018, cerca de 21,1 mil milhões de EUR já tinham sido afetados a projetos específicos. Além disso, foram afetados 674 milhões de EUR a projetos específicos no domínio das redes de transportes, energia e projetos digitais, através do Mecanismo Interligar a Europa. Além disso, muitas instituições de investigação e empresas portuguesas beneficiaram de outros instrumentos de financiamento da UE, nomeadamente o programa Horizonte 2020, que concedeu 560 milhões de EUR.

O financiamento da UE ajudou a dar resposta aos desafios estratégicos identificados nas recomendações dirigidas a Portugal em 2018. As ações financiadas abrangem a promoção da investigação e inovação e de sinergias entre o meio académico e as empresas; a melhoria do acesso das pequenas e médias empresas ao financiamento; e o estímulo do empreendedorismo e da inovação, o que permitiu a mais de 13 000 empresas receber apoio, tendo mais de 1 000 empresas introduzido novos produtos e 600 empresas cooperado com instituições de investigação, favorecendo assim a criação de 37 000 novos postos de trabalho. Os investimentos da UE apoiados pelo Fundo Social Europeu contribuem para aumentar o nível de competências, reduzir o abandono escolar precoce e elevar os níveis de habilitações.

A Comissão pode prestar apoio técnico personalizado mediante pedido de um Estado-Membro, através do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, para ajudar os Estados-Membros a aplicar reformas favoráveis ao crescimento, dar resposta aos desafios identificados no processo do Semestre Europeu ou aplicar outras reformas nacionais. Portugal, por exemplo, recebe apoio para desenvolver as bases jurídicas e os novos processos referentes à nova Lei de Enquadramento Orçamental, e para aplicar o novo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas. A Comissão está também a ajudar as autoridades nos seus esforços para melhorar o funcionamento da plataforma de coordenação interministerial, que estima os encargos administrativos do atual quadro regulamentar, a fim de promover um melhor quadro regulamentar e reduzir o efeito de sobrerregulamentação da legislação da UE. Além disso, em 2018, tiveram início os trabalhos de conceção do Plano Nacional de Literacia de Adultos. Por outro lado, no setor financeiro está a ser prestado apoio para identificar os obstáculos e as prioridades de reforma para um melhor acesso aos mercados de capitais.

Os fundos da UE reforçam a capacidade administrativa das autoridades nacionais, regionais e autárquicas e a sociedade civil. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento mobilizam, por si só, capital privado adicional através da afetação de cerca de 726 milhões de EUR sob a forma de empréstimos, garantias e capitais próprios. Além disso, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos atribuiu 2,4 mil milhões de EUR a projetos em Portugal, que deverão desencadear um total de 8,7 mil milhões de EUR de investimentos públicos e privados adicionais. Portugal ocupa o terceiro lugar no volume total de operações aprovadas em percentagem do PIB. Até à data, foram aprovados 25 projetos que envolvem Portugal, ao abrigo da Secção Infraestruturas e Inovação do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos. Ascendem a 1,2 mil milhões de EUR de financiamento total, que, por sua vez, deverão gerar 4,3 mil milhões de EUR em investimentos. No âmbito da subsecção relativa às pequenas e médias empresas, foram aprovados 15 acordos com bancos intermediários num montante total de 1,3 mil milhões de EUR, que deverão mobilizar cerca de 4,4 mil milhões de EUR de investimento total. Prevê-se que venham a beneficiar deste apoio 11 951 pequenas e médias empresas e empresas de média

capitalização. «Science4You» é um exemplo notável destes projetos em Portugal. A «Science4You» é uma empresa portuguesa especializada no desenvolvimento e na produção de brinquedos científicos e educativos destinados a melhorar as capacidades cognitivas das crianças. O Banco Europeu de Investimento concedeu à empresa um empréstimo de 10 milhões de EUR para desenvolver novos produtos e expandir as suas vendas.

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

3. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA APRECIAÇÃO APROFUNDADA DO PDM

Introdução

O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2019 concluiu que deveria ser realizada uma nova apreciação aprofundada de Portugal para avaliar a persistência ou a correção dos desequilíbrios (Comissão Europeia, 2018b). Na primavera de 2018, Portugal foi identificado como registando desequilíbrios macroeconómicos (Comissão Europeia, 2018a). Os desequilíbrios identificados diziam respeito, em especial, à dívida externa, pública e privada, às vulnerabilidades do setor bancário e à fraca produtividade do fator trabalho. O presente capítulo resume os resultados das análises no contexto da apreciação aprofundada do PDM que consta de várias secções do presente relatório ([12]) ([13]).

3.1. DESEQUILÍBRIOS E RESPETIVA GRAVIDADE

A posição líquida de investimento internacional de Portugal continua a ser uma importante fonte de vulnerabilidade. É um dos níveis mais negativos na UE, e ultrapassa o limiar prudencial e o limiar baseado nos parâmetros económicos fundamentais, estimados, respetivamente, em -48 % e -31 %. Quanto aos aspetos positivos, a estrutura da posição líquida de investimento internacional melhorou a um ritmo mais rápido nos últimos anos, devido ao aumento dos fluxos de investimento direto estrangeiro. O rácio da dívida externa líquida em relação ao PIB também está a melhorar, mas continua a ser elevado.

A evolução da balança corrente aponta para um abrandamento do processo de ajustamento externo. A balança corrente passou para um pequeno excedente em 2016-2017. No entanto, as últimas estimativas apontam para um desempenho globalmente equilibrado em 2018 e para pequenos défices nos anos seguintes. Este valor é bastante inferior ao valor da conta corrente necessário para atingir o objetivo fixado para a posição líquida de investimento internacional durante um período de 10 anos. A balança de capitais deve manter um excedente globalmente estável, graças a afluxos líquidos de transferências da UE. De um modo geral, o impacto combinado das projeções para a balança corrente e a balança de capital sugere que o saldo dos fluxos externos apenas proporcionará um ajustamento muito lento da acumulação de desequilíbrios externos. Por conseguinte, espera-se que a posição líquida de investimento internacional apenas alcance o limiar prudencial estimado por volta de 2030.

A dívida do setor privado encontra-se em trajetória continuamente descendente, mas mantém-se acima do limiar prudencial e do limiar baseado nos parâmetros económicos fundamentais ([14]). Os rácios de endividamento das empresas e das famílias são superiores ao limiar prudencial e ao limiar baseado nos parâmetros económicos fundamentais estimados para Portugal. A acumulação de empréstimos de mau desempenho continua a ser uma deficiência importante do sistema financeiro. Verifica-se uma exposição ao risco principalmente no setor empresarial, que representa dois terços da totalidade dos empréstimos de mau desempenho.

A dívida pública continua a exceder significativamente o valor de referência do Tratado de 60 % do PIB. No entanto, o rácio dívida bruta/PIB das administrações públicas começou a diminuir em 2017, prevendo-se que se mantenha numa trajetória descendente ao longo do período abrangido pelas previsões. A atualização das notações de risco também têm contribuído para condições de financiamento mais favoráveis. No entanto, os encargos com juros continuam a ser um dos mais elevados da UE. Em 2018, os episódios de volatilidade nos mercados de obrigações

([12]) As análises relevantes para a apreciação aprofundada podem ser consultadas nas seguintes secções: Finanças públicas (secção 4.1); Setor financeiro e dívida do setor privado (secção 4.2); Mercado de trabalho (secção 4.3); e Investimento (secção 4.4).

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

([14]) Os valores de referência baseados nos parâmetros económicos fundamentais são derivados das regressões que integram os principais fatores determinantes do crescimento do crédito e têm em conta um determinado volume inicial de dívida. O limiar prudencial representa o limiar de dívida para além do qual a probabilidade de uma crise bancária é relativamente elevada, minimizando a probabilidade de crises não previstas e de falsos alertas. As metodologias são descritas pela Comissão Europeia (2017) e as atualizações foram posteriormente propostas pela Comissão Europeia (2018).

europeus tiveram apenas repercussões limitadas nas taxas de rendibilidade da dívida soberana portuguesa, mas os potenciais riscos de contágio exigem um acompanhamento contínuo.

O forte aumento da criação de emprego em 2017 e no primeiro semestre de 2018 melhorou substancialmente o desempenho do mercado de trabalho português. A taxa de desemprego diminuiu para 7 % em 2018, muito abaixo da média da área do euro e próximo da média da UE. O desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens também diminuíram significativamente e o mercado de trabalho deixou de ser considerado um desequilíbrio ou um problema de ajustamento.

A baixa produtividade continua a restringir o potencial de crescimento de Portugal. Esta situação também afeta negativamente a capacidade de Portugal para corrigir os desequilíbrios acumulados e impede a convergência do rendimento português com a média da UE. O fraco desempenho é principalmente explicado pelas baixas qualificações da mão de obra e pelo reduzido nível de investimento e de acumulação de capital, ao passo que a produtividade total dos fatores tem vindo a aumentar nos últimos anos. A especialização em setores de baixo valor acrescentado, bem como a grande percentagem de pequenas empresas, também pesam negativamente sobre as taxas de produtividade de Portugal face à média da UE.

Atualmente, os riscos associados ao aumento dos preços da habitação parecem estar contidos. A recuperação dos preços da habitação desde 2016 é encarada como uma correção em relação aos baixos níveis anteriores de valorização e de atividade de construção e não é atualmente considerada um desequilíbrio. Além disso, o volume de empréstimos à habitação em relação ao PIB está a diminuir e os novos empréstimos à habitação são substancialmente inferiores às taxas atingidas antes da crise de 2008. No entanto, isso justifica um acompanhamento mais rigoroso se o atual ritmo rápido de crescimento dos preços reais da habitação prosseguir no médio prazo. O aumento dos preços da habitação também pode ter um impacto negativo na acessibilidade da habitação para os grupos socialmente vulneráveis (ver secção 4.3.2).

3.2. EVOLUÇÃO, PERSPETIVAS E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS

Os esforços estratégicos para corrigir os desequilíbrios externos centram-se em medidas de apoio às exportações e de melhoria do contexto empresarial. Tal inclui apoios específicos às empresas que entram no mercado mundial e medidas para reduzir os encargos administrativos, intensificar a concorrência nos serviços às empresas e profissões regulamentadas e melhorar o sistema judicial. Algumas destas políticas promovem a adoção de tecnologias digitais pelas pequenas e médias empresas, através do programa «Indústria 4.0». Portugal é uma das economias menos restritivas do acolhimento de investimento direto estrangeiro e tomou medidas específicas para atrair este tipo de capital. No entanto, persistem algumas deficiências no quadro administrativo, incluindo nas áreas dos serviços profissionais e de transportes.

A dívida do setor privado diminuiu ao longo dos últimos anos, continuando as perspetivas a ser favoráveis. Os dados de 2018 confirmam que

Quadro 3.1: **Análise de sensibilidade: balança corrente e posição líquida de investimento internacional**

	Baixo crescimento nominal do PIB (média de 2% 2018-27)	Cenário de base (média de 3% 2018-27)	Elevado crescimento nominal do PIB (média de 4% 2018-27)
Estabilização da PLII	-2,9	-3,9	-4,9
PLII a -70% do PIB	0,9	0	-0,7
PLII a -48% do PIB	3,3	2,5	1,9
PLII a -35% do PIB	4,7	4	3,4

O quadro supra mostra a balança corrente média anual necessária para atingir uma certa PLII até 2027, com base em diferentes pressupostos para o crescimento do PIB, no pressuposto de inexistência de efeitos de valorização da PLII e uma balança de capitais estável, fixada na sua previsão mediana no período 2017-19 (0,9 % do PIB). 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.
Fonte: Comissão Europeia

o processo de desendividamento prossegue, embora a um ritmo mais lento, impulsionado sobretudo pelo impacto positivo do denominador do crescimento económico (ver secção 4.2). Desde o pico registado em 2012, a dívida privada diminuiu de 210,3 % do PIB para 162,2 % no final de 2017. Isto mostra que mais de 60 % do desvio em relação ao limiar indicativo de 133 % foi corrigido neste período. De um modo geral, o ritmo de ajustamento afigura-se adequado.

O elevado volume acumulado de empréstimos de mau desempenho continua a ser uma deficiência importante do sistema financeiro, mas o processo de ajustamento está a progredir. O rácio dos empréstimos de mau desempenho agregados diminuiu, mas mantém-se entre os mais elevados da UE e muito acima da média da UE. Portugal está a aplicar uma estratégia em três vertentes para a redução dos empréstimos de mau desempenho. A redução dos empréstimos de mau desempenho está, em geral, em consonância com os objetivos da estratégia, no âmbito da qual os bancos com os maiores rácios de empréstimos de mau desempenho apresentaram planos para a sua redução substancial até 2021.

A dívida pública começou a diminuir em 2017, prevendo-se que continue a diminuir para cerca de 117 % do PIB até 2020. A recente revisão em alta dos ajustamentos défice-dívida com efeito de agravamento da dívida e as medidas extraordinárias com efeito de agravamento do défice, conforme indicado no projeto de plano orçamental de 2019 e nas previsões da Comissão do outono de 2018, vieram aumentar a exigência de ajustamento estrutural linear mínimo. A análise da Comissão sobre a sustentabilidade da dívida aponta para um elevado nível de riscos de sustentabilidade no médio prazo (ver secção 4.1.1). Em especial, indica que o rácio dívida/PIB continua a ser extremamente sensível aos choques do crescimento nominal do PIB, das taxas de juro e das variações do saldo primário estrutural, em comparação com o cenário de base da Comissão assente no pressuposto de políticas inalteradas. 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, na gestão dos ativos imobiliários do Estado e na contratação pública centralizada, tendo-se o Governo comprometido a alargá-la aos setores da justiça e assuntos internos. No entanto, os pagamentos em atraso no setor hospitalar continuam a constituir um problema substancial, apesar das injeções de capital recorrentes, ao passo que as tentativas de fazer face ao défice de financiamento e às ineficiências apenas podem gradualmente produzir resultados (ver secção 4.1.2).

O mercado de trabalho continua a melhorar a um ritmo forte. O desemprego diminuiu para níveis abaixo dos verificados antes da crise. O crescimento do emprego continuou também a ser significativo, apesar de estar a abrandar. A taxa de atividade (da faixa etária dos 20-64 anos) estabilizou em 81% em 2018, uma vez que a desocupação no mercado de trabalho, embora ainda importante, diminuiu substancialmente. Os crescentes sinais de escassez de mão de obra em alguns segmentos do mercado colocaram pressões ascendentes sobre os salários, para o que contribui também o descongelamento das progressões na carreira no setor público. No entanto, prevê-se que o crescimento dos salários se mantenha moderado no médio prazo, juntamente com o esperado abrandamento do crescimento económico.

A produtividade do trabalho diminuiu ligeiramente em 2016-2017 e manteve-se globalmente estável em 2018. O fraco desempenho é sobretudo cíclico, devido à elevada taxa de criação de emprego em setores com elevada intensidade de mão de obra, como os serviços relacionados com o turismo e a construção residencial, na ausência de uma maior acumulação de capital. No segundo semestre de 2018, a produtividade do fator trabalho começou a melhorar ligeiramente à medida que o ritmo de criação de emprego diminuiu para um nível ligeiramente inferior ao crescimento do PIB em termos anualizados. Prevê-se que a produtividade melhore gradualmente em 2019 e 2020 graças às expectativas de um aumento do emprego menos forte e com uma base mais alargada. Os níveis de investimento ainda reduzidos, bem como alguns fatores de rigidez em determinados mercados de produtos e no mercado de trabalho, continuam a ter um impacto negativo no reforço do investimento e da produtividade. O baixo nível de qualificações da população adulta desempenha também um papel importante.

3.3. AVALIAÇÃO GLOBAL

Portugal continua a corrigir os seus desequilíbrios macroeconómicos. Registaram-se progressos significativos em termos de indicadores do mercado de trabalho. O forte crescimento do emprego traduziu-se numa correção drástica da taxa de desemprego, que caiu significativamente abaixo da média da área do euro, estando agora a níveis próximos dos verificados antes da crise. O desendividamento do setor privado está a progredir a um ritmo adequado, embora em abrandamento, e os bancos estão a reduzir os seus empréstimos de mau desempenho, conforme programado. Desde 2017, a dívida pública registou igualmente uma tendência descendente, beneficiando das condições económicas favoráveis. As principais áreas em que o ajustamento é lento referem-se à posição externa líquida, em que o ritmo de melhoria diminuiu, e à produtividade do trabalho, que continua a ser inferior à média da UE, devendo aumentar apenas marginalmente. A produtividade e o crescimento potencial continuam a ser travados pelo baixo nível de investimento, uma vez que a percentagem no PIB da formação bruta de capital fixo de Portugal é uma das mais baixas da UE.

Os desequilíbrios em termos de *stocks* ainda são elevados, apesar dos fluxos positivos. Embora todos os principais indicadores sobre os desequilíbrios em termos de *stocks* estejam a evoluir na direção certa, a distância em relação aos valores de referência relevantes continua a ser significativa. As principais vulnerabilidades prendem-se com o elevado nível acumulado de dívida pública e de passivos externos. O endividamento do setor privado é também um dos mais elevados da UE, mas os riscos subjacentes diminuíram substancialmente. Uma vez que os desequilíbrios no mercado de trabalho foram em grande medida corrigidos nos últimos anos, os principais desafios estão agora concentrados no problema das competências e na eliminação dos estrangulamentos que afetam o investimento e a produtividade.

Os progressos a nível das políticas variam consoante as áreas. Embora estejam a ser aplicadas medidas para fazer face aos pagamentos em atraso no setor hospitalar, a sustentabilidade da dívida exige um reforço da consolidação orçamental e medidas estruturais favoráveis ao crescimento. Várias medidas visam vencer os desafios relacionados com os encargos administrativos e a eficiência judicial, embora os progressos registados na eliminação dos obstáculos à concorrência sejam mais modestos.

Quadro 3.2: **Matriz de avaliação do PDM**

	Gravidade do desafio	Evolução e perspetivas	Resposta estratégica
	Desequilíbrios (tendências insustentáveis, vulnerabilidades e riscos associados)		
Saldo externo	A posição líquida de investimento internacional (PLII) continua a ser muito negativa (-104,9 % do PIB no final de 2017), muito além do limiar prudencial estimado de -48 %. Todavia, os riscos são parcialmente compensados pela percentagem acrescida de instrumentos não passíveis de incumprimento. A balança corrente registou um excedente de 0,2 % do PIB em 2017, ainda aquém do nível de 2,4 % estimado necessário para atingir o nível prudencial da PLII num prazo de dez anos.	Portugal realizou progressos significativos no ajustamento dos seus desequilíbrios externos, incluindo a melhoria da competitividade e dos fluxos da balança corrente. No entanto, o ritmo do ajustamento externo abrandou, sendo que a balança corrente deverá atingir uma posição global de equilíbrio em 2018 e registar um saldo ligeiramente negativo tanto em 2019 como em 2020. Estas projeções sugerem um abrandamento do ritmo de ajustamento da acumulação de desequilíbrios externos. Os custos unitários do trabalho estão a aumentar a um ritmo semelhante ao dos principais parceiros comerciais. Recentemente, as exportações ganharam quotas de mercado, mas o seu crescimento a médio prazo deverá abrandar.	Nos últimos anos, foram realizados progressos para eliminar fatores de rigidez nos mercados do trabalho e dos produtos. Todavia, continua a ser essencial tomar medidas adicionais para impulsionar a produtividade e melhorar a competitividade, baseada ou não nos custos, com vista a uma melhoria mais significativa do saldo externo. Os riscos de que o ciclo económico positivo aumente a pressão ascendente sobre os custos unitários do trabalho (CUT) e abrande a retoma impulsionada pelas exportações justificam prudência por parte dos decisores políticos para que seja encontrado um equilíbrio adequado entre os objetivos a nível do 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 162,2 % no final de 2017. Tanto as empresas como as famílias contribuíram para o processo de desendividamento. O nível elevado de empréstimos de mau desempenho compromete a estabilidade financeira e a rendibilidade dos bancos.	A dívida do setor privado diminuiu ao longo dos últimos anos, continuando as perspetivas a ser favoráveis. O processo de desendividamento prossegue, embora a um ritmo mais lento. Desde o pico registado em 2012, a dívida privada diminuiu de 210,3 % do PIB para 162,2 % no final de 2017. O elevado volume de empréstimos de mau desempenho continua a representar um desafio. Embora o rácio dos empréstimos de mau desempenho agregados tenha diminuído, continua a ser um dos mais elevados da UE. Contudo, de acordo com os planos apresentados ao supervisor, os bancos estão empenhados em continuar a reduzir o volume de empréstimos de mau desempenho a um ritmo estável.	Está a ser implementada uma estratégia de redução destes empréstimos, baseada em três pilares. A estratégia inclui medidas de supervisão ao abrigo das quais os bancos que apresentam os maiores rácios de empréstimos de mau desempenho devem apresentar planos para uma redução significativa dos mesmos até 2021.

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

Produtividade	A fraca dinâmica da produtividade afeta a competitividade e o crescimento potencial, limitando a capacidade de colmatar as disparidades de rendimento em relação à média da UE e de atingir um padrão de crescimento mais inclusivo. Esta situação deve-se à baixa taxa de investimento no país, às lacunas em matéria de competências, à rigidez persistente nos mercados de produtos e de trabalho, bem como às deficiências ao nível da administração pública e do sistema judicial.	A produtividade deverá registar uma melhoria gradual em 2019 e 2020, no contexto de um aumento do emprego menos forte e com uma base mais alargada. Os baixos níveis de investimento e a rigidez dos mercados de produtos e de trabalho continuam a inibir a produtividade.	Foram tomadas várias medidas para fazer face à rigidez do mercado de trabalho e aos obstáculos ao investimento decorrentes do elevado endividamento das empresas. Subsistem desafios importantes nestes domínios. Os estrangulamentos que impedem o crescimento da produtividade prendem-se também com o desempenho na área a inovação, o baixo nível de competências da mão de obra e as restrições em certas profissões regulamentadas. Recentemente, foram lançadas várias iniciativas políticas, incluindo a Qualifica e a In.CoDe2030.

Conclusões da apreciação aprofundada

- Não obstante os progressos alcançados nos últimos anos, a economia portuguesa continua a caracterizar-se por um elevado número de desequilíbrios. Estes prendem-se sobretudo com a dívida externa e interna, tanto pública como privada, com a elevada percentagem de empréstimos de mau desempenho e com o fraco crescimento da produtividade. O ritmo de desendividamento no setor privado está a aumentar, embora a um ritmo lento, e os empréstimos de mau desempenho estão a diminuir tal como previsto, graças às medidas estratégicas tomadas e às condições económicas favoráveis. A partir de 2017, a dívida pública também entrou numa trajetória descendente, embora permaneça elevada e vulnerável a choques. As principais áreas em que o ajustamento é lento referem-se à posição externa líquida, em que o ritmo de melhoria diminuiu, e à produtividade do trabalho, que tem registado um fraco desempenho nos últimos três anos.
- A dívida privada está a diminuir, tanto a nível das empresas como das famílias, e o ritmo de ajustamento é considerado adequado apesar do recente abrandamento. Não obstante a trajetória descendente projetada, o rácio dívida pública/PIB deverá manter-se a um nível muito elevado, pesando sobre o volume de passivos externos. A posição líquida de investimento internacional (PLII) de Portugal continua a ser uma fonte significativa de vulnerabilidade. A melhoria registada em 2017 foi pouco significativa e o ritmo de ajustamento projetado é também lento, tendo em conta a ligeira deterioração da balança corrente do país em 2018. Por outro lado, a estrutura dos passivos externos melhorou nos últimos anos, graças à transição de um financiamento assente na dívida para um financiamento assente no investimento direto estrangeiro (IDE). O elevado volume de empréstimos de mau desempenho também continua a ser uma das principais vulnerabilidades, mas o ajustamento está a progredir graças à estratégia aplicada pelos bancos e pelas autoridades nacionais.
- Os progressos a nível das políticas variam significativamente consoante as áreas. No que diz respeito às finanças públicas, a revisão das despesas deve prosseguir e está a ser implementado um novo projeto para resolver o problema dos pagamentos em atraso persistentes no setor hospitalar, ao passo que as medidas relativas às empresas públicas registam um atraso. No setor real, registam-se progressos quanto aos objetivos de redução da carga administrativa e de melhoria do sistema judicial, no contexto da aplicação de várias medidas. Os progressos relativos às reformas destinadas a eliminar os obstáculos à concorrência registam um ritmo mais lento, nomeadamente no que diz respeito aos requisitos e procedimentos em matéria de licenças. A existência de outros desafios estruturais, tais como a segmentação do mercado de trabalho ou as competências da população adulta, exige um horizonte temporal mais alargado para que se sinta o impacto das medidas que estão a ser aplicadas.

Fonte: Comissão Europeia

4. PRIORIDADES EM MATÉRIA DE REFORMAS

4.1. FINANÇAS PÚBLICAS E TRIBUTAÇÃO

4.1.1. ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E RISCOS ORÇAMENTAIS*

O rácio dívida pública bruta/PIB deverá continuar a diminuir, mantendo-se todavia muito elevado. No contexto da última crise financeira mundial e da subsequente recessão económica, os elevadíssimos défices nominais, a reclassificação de elementos extrapatrimoniais e de entidades na esfera das administrações públicas e as intervenções de estabilização no sistema financeiro resultaram num aumento acentuado do rácio dívida/PIB, superior a 30 pontos percentuais entre 2010 e 2013. Após uma flutuação em torno de 130 % entre 2014 e 2016, o rácio dívida/PIB de Portugal registou uma primeira diminuição substancial para 124,8 % em 2017, continuando todavia a ser o terceiro mais elevado da UE. Apoiado por excedentes primários sólidos e pelo diferencial nominal favorável entre as taxas de juro e de crescimento — que permitiu que os efeitos combinados de redução resultantes da continuação do crescimento real do PIB e da inflação compensassem o peso considerável, mas gradualmente decrescente, dos pagamentos de juros sobre a elevada dívida acumulada — o rácio dívida/PIB deverá diminuir gradualmente, passando de 121,5 %, em 2018, para 116,8 % em 2020, com base no habitual pressuposto de políticas inalteradas.

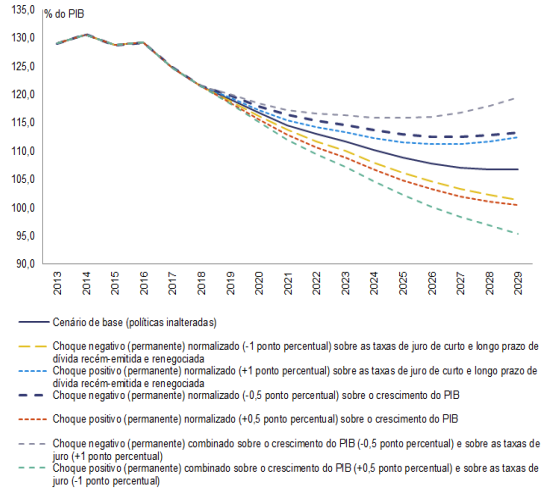
Não obstante o elevado rácio dívida pública/PIB, não existem riscos significativos de sustentabilidade orçamental em Portugal no curto prazo. O indicador S0, que avalia os riscos para a sustentabilidade orçamental no curto prazo, decorrentes dos aspetos orçamentais, macrofinanceiros ou da competitividade da economia, é inferior ao limiar crítico (Comissão Europeia, 2019a). Em especial, os subíndices da competitividade fiscal e financeira têm valores abaixo dos seus limiares críticos. Tal é confirmado pelos *spreads* mais baixos e estáveis dos *swaps* de risco de incumprimento e pela melhoria gradual da notação de risco, que permite incluir os títulos de dívida soberana portuguesa em grandes carteiras de investidores institucionais com base na notação de risco de grau de «investimento», atribuída pelas quatro agências de notação relevantes.

Segundo as projeções, Portugal deverá todavia enfrentar elevados riscos de sustentabilidade orçamental no médio prazo. O indicador S1, que avalia os riscos para a sustentabilidade orçamental no médio prazo, sugere que seria necessária uma melhoria adicional acumulada do saldo primário estrutural de 4,3 % do PIB ao longo de 5 anos, em comparação com o cenário de base de políticas inalteradas (da Comissão), para reduzir o rácio dívida/PIB para o valor de referência do Tratado (60 %) até 2033. Este valor muito elevado do indicador S1 deve-se principalmente à distância do rácio dívida/PIB relativamente ao valor de referência do Tratado (contribuição de 4,1 pontos percentuais).

A análise da sustentabilidade da dívida efetuada pela Comissão confirma que o rácio dívida/PIB está sujeito a um elevado risco no médio prazo. Numa análise da sustentabilidade da dívida que inclui as previsões da Comissão do outono de 2018 e outros pressupostos técnicos (ver anexo B) ([15]) para o médio prazo, o rácio dívida/PIB deverá diminuir gradualmente cerca de 1 ponto percentual por ano, e atingir cerca de 107 % em 2029. Em parte devido à previsão de um diferencial nominal desfavorável entre as taxas de juro e de crescimento e ao aumento dos custos decorrentes do envelhecimento da população nos últimos anos das projeções, o rácio dívida/PIB deverá manter-se significativamente acima do valor de referência do Tratado, de 60 % (ver gráfico 4.1.1).

([15]) Estes pressupostos incluem o seguinte: i) um saldo estrutural primário, antes dos custos decorrentes do envelhecimento da população, de 2,3 % do PIB a partir de 2020; ii) inflação próxima dos 2,0 % até 2023 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 (como para todos os Estados-Membros); iii) taxas de crescimento do PIB real à volta de 1 %; e iv) custos decorrentes do envelhecimento da população, em conformidade com as previsões da Comissão Europeia (2018c). Mais detalhes sobre os pressupostos dos diferentes cenários podem ser consultados em Comissão Europeia (2019a).

Gráfico 4.1.1: **Projeções da dívida pública bruta para o cenário de base e para cenários alternativos de crescimento nominal do PIB e em termos de taxas de juro**

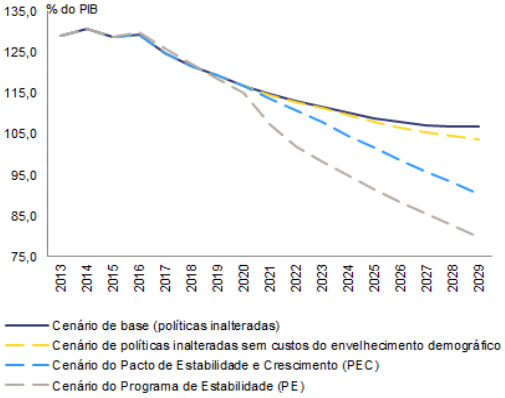


Fonte: Comissão Europeia

O elevado rácio dívida/PIB constitui um encargo duradouro para as finanças públicas portuguesas, que reduz a capacidade da política orçamental para absorver os choques macroeconómicos e reduzir as flutuações do ciclo económico. A análise da sustentabilidade da dívida da Comissão indica que o rácio dívida/PIB projetado, em lenta redução, é sensível aos choques no crescimento nominal do PIB, nas taxas de juro e no saldo primário estrutural, em comparação com o cenário de base da Comissão assente no pressuposto de políticas inalteradas. Os cenários alternativos, que incluem um crescimento nominal do PIB provável aquém dos objetivos fixados, aumentos acentuados das taxas de juro ou um ajustamento orçamental estrutural menos ambicioso, colocariam efetivamente o rácio dívida/PIB numa trajetória ascendente, com efeitos claramente penalizadores para o desempenho económico geral de Portugal e com potenciais repercussões negativas veiculadas pelo risco soberano.

Sem a prossecução da consolidação orçamental e sem progressos a nível das reformas estruturais favoráveis ao crescimento, será difícil salvaguardar a sustentabilidade orçamental e manter o rácio dívida/PIB numa trajetória descendente estável. A análise da sustentabilidade da dívida da Comissão mostra que, se o ajustamento estrutural de Portugal estiver em plena coerência com os requisitos da vertente preventiva do PEC, o rácio dívida/PIB diminuirá substancialmente para cerca de 90 % até 2029, ou seja, 16 pontos percentuais abaixo do cenário de base de políticas inalteradas da Comissão (ver gráfico 4.1.2). Inversamente, se o saldo primário estrutural de Portugal voltar à sua tendência histórica (isto é, convergir gradualmente para a sua média histórica dos últimos 15 anos, ou seja, um défice primário estrutural de 0,5 % do PIB), o rácio dívida/PIB atingiria, até 2029, 126 %, ou seja, 19 pontos percentuais acima do cenário de base de políticas inalteradas da Comissão. Neste contexto, a plena aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental reformulada e o reforço da cobrança de receitas poderão contribuir positivamente para uma mais sólida sustentabilidade orçamental. Além disso, os esforços renovados para fazer face ao agravamento dos custos decorrentes do envelhecimento da população nas duas áreas onde mais incide - despesas de saúde e pensões - poderiam ajudar a identificar novas fontes de ganhos de eficiência.

Gráfico 4.1.2: **Projeções da dívida pública bruta para o cenário de base e para cenários alternativos de consolidação orçamental**



Fonte: Comissão Europeia

4.1.2. QUESTÕES ORÇAMENTAIS ESTRUTURAIS, INCLUINDO PENSÕES E SETOR DA SAÚDE*

O sistema de pensões de Portugal está sujeito a uma pressão contínua devido às tendências demográficas adversas. O rácio de dependência dos idosos - ou seja, a proporção de pessoas com mais de 65 anos em relação às pessoas com idade entre 16 e 64 anos - era de 32,1 % em 2016,

superior à média da área do euro de 29,6 % (Comissão Europeia, 2018c). É importante notar que o rácio deverá aumentar significativamente, 35,1 pontos percentuais, atingindo 67,2 % em 2070. Significa isto que a cada pessoa com mais de 65 anos de idade em Portugal passarão a corresponder apenas 1,5 pessoas em idade ativa e não 3,1 como é atualmente o caso. Por outro lado, foram tomadas medidas no passado para reforçar a sustentabilidade de longo prazo do sistema de pensões, nomeadamente através do aumento da idade legal de reforma de 65 para 66 anos e da ligação dos futuros aumentos das pensões ao aumento da esperança de vida ([16]), assim como da restrição do acesso à reforma antecipada. A idade média efetiva de saída do mercado de trabalho em 2017 é estimada em 64,4 anos, acima da média da área do euro (63,4 anos). A duração do período de reforma é estimada em 18,3 anos para os homens e 22,8 anos para as mulheres, ambas abaixo das médias da área do euro (respetivamente, 19,3 e 23,5 anos).

Embora as reformas realizadas anteriormente tenham melhorado a sustentabilidade de longo prazo do sistema de pensões, as iniciativas tomadas recentemente implicaram aumentos discricionários das despesas com pensões. Em agosto de 2017 e agosto de 2018, as pensões mais baixas beneficiaram de aumentos especiais - isto é, para além da indexação normal das pensões associada à inflação e ao crescimento real do PIB, tendo um efeito de aumento do défice num ano completo de cerca de 140 milhões de EUR. Em especial, os aumentos concentraram-se nas pensões que não tinham sido atualizadas entre 2011 e 2015. Prevê-se que esses aumentos especiais prossigam em janeiro de 2019, conduzindo a um efeito estimado de aumento do défice de 137 milhões de EUR em 2019. Além disso, foi anunciado para 2019 um novo complemento extraordinário de pensões, aplicável às pensões mínimas que começam a ser pagas nesse ano. Tal deverá conduzir a um efeito de aumento do défice limitado, estimado em cerca de 26 milhões de EUR ([17]).

As possibilidades de reforma antecipada para os trabalhadores com carreiras longas estão a ser alargadas. Em outubro de 2017, entrou em vigor um novo regime de reforma antecipada para carreiras muito longas. Permite a reforma antecipada sem penalização para os cidadãos com, pelo menos, 60 anos de idade, que tenham pago contribuições durante, pelo menos, 48 anos para o sistema de segurança social ou para o antigo sistema de pensões da função pública ([18]). Este regime de reforma antecipada foi alargado, em outubro de 2018, a fim de abranger também os cidadãos que tinham pago contribuições durante, pelo menos, 46 anos e que tinham começado a trabalhar com 16 anos de idade ou menos. Uma nova fase da flexibilização da reforma antecipada teve início em janeiro de 2019 e é aplicável aos cidadãos que, aos 60 anos de idade, tenham pago contribuições durante, pelo menos, 40 anos. O novo regime permitir-lhes-á reformar-se antecipadamente sem penalização pelo fator de sustentabilidade, mas manterão uma penalização proporcional ao tempo em meses que medeia até à idade legal de reforma. A partir de janeiro de 2019, esta nova modalidade será acessível aos cidadãos com, pelo menos, 63 anos de idade e, em seguida, será alargada aos cidadãos com, pelo menos, 60 anos de idade, em outubro de 2019. As autoridades estimaram o correspondente efeito de aumento do défice em 2019 em 66 milhões de EUR.

O excedente projetado do saldo da segurança social parece refletir principalmente a atual expansão económica, o que questiona a sua sustentabilidade global em caso de inversão do ciclo económico. Com efeito, prevê-se que as melhorias no mercado de trabalho continuem a traduzir-se em contribuições sociais mais elevadas e numa diminuição das despesas relacionadas com o desemprego. Não obstante, as contribuições são complementadas por transferências gerais do orçamento de Estado e transferências específicas do Estado relacionadas com as receitas fiscais provenientes de uma percentagem das receitas do imposto sobre o valor acrescentado, do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis e, por último,

([16]) Nesta base, a idade legal de reforma aumentou para 66 anos e 4 meses em 2018, prevendo-se que continue a aumentar para 66 anos e 5 meses em 2019.

([17]) Tanto a atualização especial como o complemento extraordinário de pensões estão limitados aos pensionistas que recebem um montante total de pensão igual ou inferior a 1,5 × IAS (Indexante dos Apoios Sociais, isto é, o valor de referência das prestações sociais fixado em 428,9 EUR em 2018).

([18]) Ou, em alternativa, para as pessoas com 60 anos que tenham pago contribuições durante, pelo menos, 46 anos e que tenham começado a trabalhar com 14 anos ou menos.

de uma percentagem das receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas - 0,5 % em 2018, aumentando 0,5 pontos percentuais por ano até atingir 2 % em 2021. Tendo em conta o potencial efeito de deterioração do saldo decorrente dos atuais aumentos das pensões especiais, as revisões das reformas antecipadas e a pressão crescente decorrente do envelhecimento da população, juntamente com a ausência de reformas orçamentais estruturais com efeito de melhoria do saldo compensatório, a sustentabilidade global do sistema de pensões corre o risco de não usufruir de uma melhoria duradoura.

Embora as despesas de saúde em Portugal tenham sido inferiores à média da UE, o seu aumento no longo prazo deverá ser um dos maiores da UE. Devido às pressões decorrentes do envelhecimento da população e a fatores não demográficos, prevê-se que as despesas com a saúde aumentem cerca de 40 % no longo prazo, passando de 5,9 % do PIB em 2016 (abaixo da média da UE de 6,8 %) para 8,3 % do PIB em 2070 (acima da média da UE de 7,7 %). O aumento previsto de 2,4 pontos percentuais excede significativamente o aumento previsto de 0,9 pontos percentuais para o conjunto da UE (Comissão Europeia, 2018c). De realçar o aumento projetado das despesas públicas com o setor da saúde devido às alterações demográficas no período 2016-2070, estimado em 2,7 pontos percentuais do PIB, o que é um dos maiores aumentos da UE.

A sustentabilidade financeira no curto prazo do sistema de saúde continua a ser preocupante, embora se tenham registado progressos em algumas áreas. O saldo de 2018 do Serviço Nacional de Saúde deteriorou-se em 389 milhões de EUR em termos de tesouraria, em comparação com 2017, sendo o crescimento das despesas superior ao crescimento das receitas em 4 pontos percentuais (Ministério das Finanças, 2018). Os fatores subjacentes a essa deterioração incluíram um aumento em relação ao mesmo período do ano anterior das despesas com medicamentos e outros bens e serviços de saúde (incluindo meios complementares de diagnóstico e utilização terapêutica, e material para consumo clínico) e um aumento da mão de obra no setor da saúde e da massa salarial (parcialmente relacionado com a passagem para a semana de trabalho de 35 horas também para contratos do setor privado em julho de 2018). Contudo, foram realizadas algumas economias, por exemplo, recorrendo mais a compras centralizadas e a uma maior utilização de medicamentos genéricos e biossimilares. Embora se pretenda recorrer ainda mais à contratação pública centralizada e aos genéricos no futuro, estes últimos poderão constituir um desafio, uma vez que a proporção dos medicamentos genéricos parece ter estabilizado nos últimos anos. A necessidade de investir no Serviço Nacional de Saúde continua a ser substancial, tendo em vista a construção de novos centros hospitalares, o reforço dos cuidados de saúde primários e a atualização dos equipamentos médicos (Observatório Europeu de Políticas e Sistemas de Saúde, 2018).

Apesar das substanciais medidas de regularização, o volume acumulado de pagamentos em atraso no setor hospitalar continua a constituir um problema considerável. Os pagamentos em atraso no setor hospitalar estabilizaram a níveis ligeiramente inferiores no primeiro semestre de 2018, principalmente em resultado de uma injeção de capital de 500 milhões de EUR efetuada no final de 2017. Voltaram a aumentar em setembro de 2018, tendo atingido 903 milhões de EUR em novembro de 2018 (em comparação com 1 103 milhões de EUR em novembro de 2017). Uma injeção de capital adicional de 500 milhões de EUR, efetuada no segundo semestre de 2018 (para além das medidas de regularização habituais de final de exercício), contribuiu para reduzir os pagamentos em atraso no setor hospitalar para 484 milhões de EUR em dezembro de 2018 (em comparação com 837 milhões de EUR em dezembro de 2017). Este elevado volume acumulado de pagamentos em atraso tem um impacto negativo sobre as relações da cadeia de abastecimento, limitando as possibilidades de poupança de custos.

Um novo programa para 2019 tem por objetivo corrigir as causas subjacentes aos persistentes pagamentos em atraso no setor hospitalar. Foi lançado no início de 2018 pelo Ministério das Finanças, pelo Ministério da Saúde e pela Administração Central do Sistema de Saúde — uma entidade responsável pela gestão dos recursos financeiros do Sistema Nacional de Saúde — para melhorar a sustentabilidade financeira global do setor. Conduziu à emissão de recomendações com vista à execução de um programa destinado a fazer

face aos pagamentos em atraso no setor hospitalar, que deverá ser lançado em 2019. A colaboração conjunta entre estas três entidades é fundamental para o êxito definitivo do programa.

O novo programa relativo aos pagamentos em atraso no setor hospitalar pretende introduzir um novo modelo de governação para os hospitais públicos, associado a um aumento substancial dos seus orçamentos anuais. Pretende-se, assim, ajudar a identificar as causas específicas dos pagamentos em atraso, diferenciando, a nível dos hospitais, entre a orçamentação inadequada e as práticas de gestão hospitalar. O programa deve ser executado de forma a aplicar incentivos de gestão tanto positivos como negativos, a fim de aumentar a responsabilização, reduzir o risco moral e recompensar poupanças devidas a ganhos de eficiência. De acordo com o programa, os hospitais públicos serão agrupados em três categorias com base na sua eficiência, aferida como um custo médio ajustado por doente ([19]). Os hospitais mais eficientes, na primeira categoria, beneficiarão de uma maior autonomia e os seus orçamentos serão reforçados para colmatar o diferencial entre os fundos orçamentados e as despesas efetivas. Os hospitais menos eficientes, nas segunda e terceira categorias, serão sujeitos a um maior controlo e receberão uma maior assistência estratégica em função da dimensão das suas falhas de eficiência. Beneficiarão igualmente de um aumento condicional do financiamento. Foi autorizado um total de 500 milhões de EUR para aumentar os orçamentos dos hospitais. Embora o programa represente um primeiro passo promissor na direção certa, resta saber se conduzirá a um abrandamento significativo da acumulação dos pagamentos em atraso no setor hospitalar no curto prazo.

([19]) Algumas partes interessadas manifestaram preocupações quanto ao critério do custo médio ajustado por doente, utilizado para classificar os hospitais por categorias de eficiência. Embora as autoridades tenham como objetivo a distinção entre as deficiências de gestão dos hospitais e as limitações estruturais, a falta de dados disponíveis pode interferir com a sua capacidade para o fazer eficientemente, tendo em conta todos os fatores relevantes. Esta preocupação é, no entanto, parcialmente resolvida pelo facto de as autoridades terem efetuado a análise com base em categorias de hospitais análogas.

4.1.3. ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL E EMPRESAS PÚBLICAS*

A melhoria das condições de enquadramento da política orçamental é fundamental para assegurar uma trajetória de consolidação orçamental estrutural favorável ao crescimento. Neste contexto, continua a ser essencial a plena e efetiva aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental, que entrou em vigor em 2015. A Lei de Enquadramento Orçamental visa tornar as unidades orçamentais mais responsáveis e reforçar o enfoque das finanças públicas no médio e no longo prazo. Estabelece um período transitório de três anos para a aplicação da maioria das novas medidas. A Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental tem-se reunido periodicamente, e os trabalhos preparatórios, que envolvem sobretudo a criação de sistemas informáticos, têm vindo a progredir, em especial no que diz respeito ao Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas ([20]). No entanto, devido a atrasos repetidos, a entrada em vigor das principais disposições da Lei de Enquadramento Orçamental revista foi adiada, em um ano e meio, para 1 de abril de 2020, com base na Lei de alteração n.º 37/2018, de 7 de agosto. Assim, só está previsto que o orçamento de 2021 seja elaborado de acordo com as novas regras. Alguns elementos podem, no entanto, entrar em vigor numa fase anterior. Em termos de elaboração regulamentar, uma série de decretos-lei exigem ajustamento e consolidação, e terá de ser elaborado o decreto-lei sobre a criação dos novos programas orçamentais ([21]). A plena e efetiva aplicação do novo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, baseado na especialização dos exercícios, que estava prevista para janeiro de 2018, foi adiada para janeiro de 2019, na sequência de atrasos, em especial no que diz respeito às autoridades autárquicas e à Segurança Social.

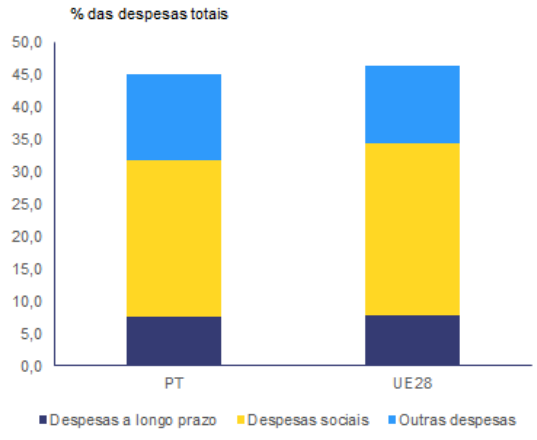
As despesas públicas com efeitos positivos diretos no crescimento económico a longo prazo representam menos de 20 % das despesas totais. A composição das despesas públicas pode ser dividida em três categorias: despesas de longo

([20]) Foi elaborado, em 1 de janeiro de 2018, um primeiro balanço de abertura preliminar.

([21]) A alteração da Lei de Enquadramento Orçamental fixa o novo prazo de junho de 2019 para a aprovação do respetivo decreto-lei relativo aos programas orçamentais.

prazo, despesas sociais e outras despesas ([22]). Os estudos empíricos concluem tipicamente que as despesas públicas em capital humano e físico, através do investimento na educação e nas infraestruturas, estão associadas a efeitos positivos no crescimento a longo prazo, ao passo que as despesas de outras categorias não têm normalmente esse impacto (Comissão Europeia, 2016). Em Portugal, as despesas de longo prazo — que incluem a educação, os transportes e a I&D — representaram 7,7 % do PIB em 2016, nível ligeiramente abaixo da média da UE. No entanto, enquanto as despesas sociais de Portugal — que incluem as despesas com a proteção social e a saúde — foram inferiores à média da UE em 2016 (24,1 % do PIB em comparação com 26,6 % do PIB), Portugal afetou comparativamente mais recursos a outras despesas, sobretudo a serviços públicos gerais.

Gráfico 4.1.3: **Despesas públicas por função em 2016**



Fonte: Comissão Europeia

Uma série de iniciativas, em todo o setor público, visam melhorar a qualidade das despesas públicas. Muitas destas iniciativas estão incluídas no exercício de análise das despesas em curso, que deverá gerar poupanças de 236 milhões de EUR (cerca de 0,1 % do PIB) em toda uma série de setores públicos em 2019. Prevê-se que cerca de metade das poupanças seja proveniente da saúde e da educação, enquanto a outra metade deve provir de medidas tomadas no sistema judicial e na administração interna e do crescente recurso à contratação pública centralizada, bem como da estratégia de serviços partilhados. Neste quadro, devem ainda ser especificadas medidas concretas com suficiente pormenor. Além disso, o exercício ainda não está a ser objeto de uma avaliação periódica e independente, nomeadamente no que diz respeito à quantificação das poupanças efetivamente realizadas. Até à data, isto apenas tem sido feito em casos específicos, e numa base pontual, pelas autoridades. Em termos gerais, embora o alargamento da análise das despesas em curso tenha um efeito positivo, as economias da base para o topo daí resultantes devem ser complementadas com uma clara ênfase do topo para a base na contenção do crescimento das despesas totais e na execução de uma estratégia englobante de reforma da administração pública no médio prazo, juntamente com o reforço do caráter favorável ao crescimento das despesas públicas.

Parece haver uma pressão contínua para aumentar o número de funcionários e a massa salarial para além dos próprios objetivos orçamentais das autoridades. A massa salarial aumentou 2,1 % em termos nominais em 2018, significativamente acima do objetivo orçamental desse ano, enquanto o número médio de funcionários públicos aumentou 1,6 %, em relação ao mesmo período do ano anterior, no ano que terminou em 30 de setembro de 2018, com um crescimento mais pronunciado nas áreas da administração autárquica, das empresas públicas e da educação. Esta situação ocorreu apesar da redução planeada com base na regra de «3 para 2» do rácio de substituição para 2018. Ao mesmo tempo, prevê-se que o vasto programa de conversão dos contratos temporários para tarefas permanentes no setor público em contratos permanentes seja concluído até ao final de 2018 (cujo número se estima ser inferior a 20 000). A extensão prevista da semana de 35 horas no setor da saúde aos trabalhadores com contratos do setor privado (cerca de 40 % da mão de obra do setor) exerceu uma pressão adicional sobre o número de efetivos e a massa salarial (por exemplo, através da remuneração de horas extraordinárias) desde 1 de julho de 2018. O descongelamento da progressão na carreira, que estava congelada desde 2010, teve

([22]) Mais especificamente em termos da classificação das funções das administrações públicas (COFOG): As «Despesas de longo prazo» incluem as categorias GF09, GF05, GF0405, GF0406 e a soma de GF0105, GF0204, GF0305, GF0408, GF0505, GF0605, GF0705, GF0805, GF0907 e GF1008 (agrupadas como despesas de I&D). As «Despesas sociais» incluem as categorias GF10, GF0601, GF0602 e GF07. Por último, as «Outras despesas» são constituídas pelas restantes categorias da COFOG.

início em janeiro de 2018. Os pagamentos complementares estão a ser gradualmente introduzidos (25 % em janeiro de 2018, 50 % em setembro de 2018, 75 % em maio de 2019 e 100 % em dezembro de 2019), com um custo adicional estimado de cerca de 0,2 % do PIB em 2018 e em 2019 (e mais 0,1 % do PIB em 2020, de acordo com o Programa de Estabilidade de 2018). Em 2019, o descongelamento da progressão na carreira implicará também prémios de desempenho (em 50 % do seu montante e até ao financiamento disponível).

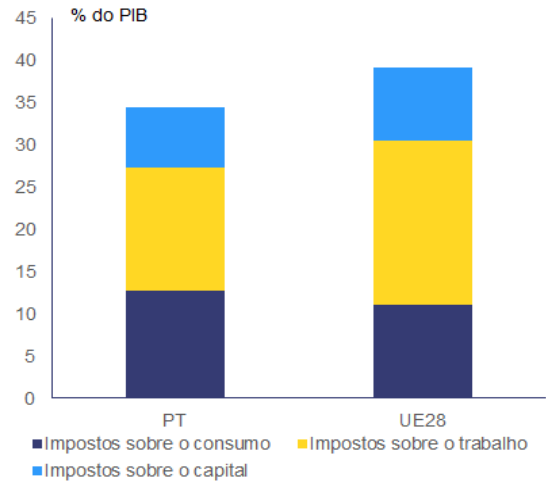
Registaram-se progressos na reforma da administração autárquica nos últimos anos, mas o número de funcionários tem vindo a aumentar a ritmo acelerado. Os pagamentos em atraso a nível autárquico e regional mantiveram-se, em geral, estáveis em 2018, tendo o excedente orçamental geral a esses níveis registado uma melhoria em 2018. O número de funcionários na administração autárquica aumentou 4,3 %, em relação ao mesmo período do ano anterior, no ano que terminou em 30 de setembro de 2018, ou seja, a uma taxa cerca de 2,5 vezes superior à taxa de crescimento registada para o conjunto das administrações públicas. Embora o Conselho de Coordenação Financeira, criado em 2014, não se tenha reunido, o Conselho Coordenador Regional tem reuniões trimestrais. A Direção-Geral das Autarquias Locais, apoiada pela Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial, uma unidade do Ministério das Finanças especializada nas empresas públicas, e a Direção-Geral do Orçamento melhoraram a monitorização das empresas públicas autárquicas e das parcerias público-privadas. Este quadro baseia-se num decreto-lei de julho de 2017, que cria a obrigação de as empresas públicas autárquicas fornecerem diretamente informações sem passar pelas autoridades autárquicas, ao passo que as informações sobre as parcerias público-privadas autárquicas têm sido comunicadas trimestralmente desde 2016.

Embora, globalmente, o rendimento líquido das empresas públicas tenha melhorado em 2017, prevê-se que tenha permanecido negativo em termos agregados e que tenha variado significativamente consoante os setores. As autoridades preveem que o rendimento líquido das empresas públicas se aproxime em termos agregados de um nível próximo do equilíbrio, mas ainda abaixo, em 2019; isso corresponde a um atraso de um ano relativamente a anúncios anteriores que declaravam um resultado semelhante já em 2018. Os resultados operacionais subjacentes têm vindo a evoluir de forma muito diferente consoante as empresas públicas, com melhorias significativas no setor dos transportes e financeiro em 2017 e défices substanciais e crescentes no setor da saúde. A dívida não consolidada das empresas públicas não financeiras, incluídas no perímetro das administrações públicas, baixou de 19,1 % para 17,6 % do PIB entre setembro de 2017 e de 2018 (Banco de Portugal, 2019). Futuramente, está a ser ponderada uma série de medidas destinadas a melhorar o controlo das empresas públicas e a assegurar um maior cumprimento dos seus planos orçamentais iniciais. Isto implica avançar com o intercâmbio automático de informações entre as empresas públicas e a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial. Existem planos para introduzir novos incentivos para que os trabalhadores e os gestores melhorem as normas de prestação de informações. As autoridades indicaram igualmente que as empresas públicas que já cumpriram os seus objetivos, que são economicamente inviáveis ou que podem ser fundidas para gerar poupanças, continuarão a ser liquidadas. Além disso, há planos para dar prioridade às melhorias na estrutura de capital das empresas públicas que tenham resultados operacionais positivos, mas elevados níveis de dívida. Em termos gerais, os esforços de racionalização previstos e o reforço da monitorização ainda têm de se traduzir em medidas corretivas, sempre que isso seja necessário.

4.1.4. QUESTÕES FISCAIS, INCLUINDO A ADMINISTRAÇÃO FISCAL*

As receitas fiscais em percentagem do PIB aumentaram ligeiramente em 2017. O rácio receitas fiscais totais/PIB, ou seja, a soma das receitas fiscais e das contribuições sociais líquidas em percentagem do PIB, permaneceu em 34,4 % em 2017, nível ligeiramente superior a 2016. As receitas fiscais de Portugal dependem numa medida relativamente forte dos impostos sobre o consumo (12,7 % do PIB em 2017, comparativamente a 11,1 % do PIB na UE no mesmo ano) (Comissão Europeia, 2019d).

Gráfico 4.1.4: **Receitas fiscais por função económica em 2017**



Fonte: Comissão Europeia

As alterações nos impostos diretos disseram respeito principalmente ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares em 2018, estando previstos para 2019 alguns ajustamentos adicionais relativamente pequenos. Em 2018, para além da já prevista supressão total da sobretaxa de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, incluindo para os escalões de imposto mais elevados, tanto o número de escalões de imposto como o valor do mínimo de existência aumentaram. As autoridades estimaram que o resultado destas medidas será uma perda combinada de receitas das administrações públicas de 230 milhões de EUR em 2018 e de 156 milhões de EUR em 2019 (ou seja, quando as declarações do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares de 2018 forem apresentadas). Embora não tenham sido incluídas no orçamento de 2019 grandes alterações às regras gerais do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, foi proposto um novo regime fiscal temporário de 5 anos, específico para os emigrantes que regressam a Portugal em 2019 e 2020 ([23]).

A taxa do imposto sobre o rendimento das sociedades aplicável aos lucros tributáveis mais elevados continua a ser das mais elevadas da UE. Esta posição relativa foi reforçada pelo aumento de 2018 da sobretaxa de 7 % para 9 % para as grandes empresas, ou seja, com lucros tributáveis superiores a 35 milhões de EUR (com receitas adicionais estimadas em 60 milhões de EUR), o que elevou a correspondente taxa legal de imposto sobre o rendimento das sociedades para 31,5 % em 2018, um nível significativamente acima da média da UE de 21,9 %. A taxa média efetiva de imposto sobre o rendimento das sociedades de Portugal, que foi de 27,5 % em 2017, é a quarta mais elevada de entre os Estados-Membros da UE e deve ser comparada com uma taxa média efetiva de imposto sobre o rendimento das sociedades de cerca de 20 % na UE (OCDE, 2018e). O orçamento adotado de 2019 inclui algumas ligeiras alterações adicionais ao imposto sobre o rendimento das sociedades, nomeadamente a cessação do pagamento especial por conta (perda de receitas estimada de 140 milhões de EUR) e novos benefícios fiscais para lucros reinvestidos e empresas localizadas no interior de Portugal (cerca de 50 milhões de EUR no seu conjunto). No seu conjunto, a proliferação de regras em matéria de IRC preferencial, tanto em função da dimensão como da localização, pode entravar a produtividade e o crescimento do investimento; em especial, privilegiando as empresas de dimensão mais pequena e/ou as que operam em domínios específicos - possivelmente menos produtivos - essas políticas podem impedir as empresas de se expandirem e/ou de beneficiarem dos efeitos de aglomeração que poderiam contribuir para obter maiores economias de escala e ganhos de eficiência, ao mesmo tempo que aumentam as possibilidades de transferência de lucros em Portugal.

As alterações adicionais aos impostos diretos em 2019 incluem um imposto sobre o setor das energias renováveis e um novo escalão da sobretaxa do IMI. As autoridades estimam que o imposto sobre o setor das energias renováveis irá gerar 30 milhões de EUR de receitas adicionais. Além disso, o escalão adicional da sobretaxa do IMI introduzido pelo orçamento adotado de 2019 também deverá gerar 30 milhões de EUR de receitas adicionais. As receitas dos impostos recorrentes sobre bens imóveis foram relativamente baixas em Portugal em 2017, representando 0,8 % do PIB (ou 2,3 % do total das receitas fiscais), em comparação com a média da UE de 1,6 % do PIB (ou 4,0 % das receitas fiscais totais) (Comissão Europeia, 2019d). Só estão

([23]) A elegibilidade está sujeita à condição de ter sido não residente em Portugal para efeitos fiscais durante, pelo menos, 3 anos.

previstas alterações mais amplas da matéria coletável dos impostos diretos, uma vez que o grupo de trabalho específico sobre a avaliação dos benefícios fiscais tenha apresentado o seu relatório (previsto para março de 2019).

No que diz respeito aos impostos indiretos, para além do novo regime de pagamento do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) para as importações (mecanismo de autoliquidação), aplicado em 2018, estão previstas algumas alterações para 2019. Por um lado, o orçamento adotado para 2019 inclui aumentos das taxas dos impostos especiais de consumo e alterações do imposto de selo sobre contratos de crédito (com receitas adicionais estimadas em 75 milhões de EUR). Por outro lado, estima-se que a diminuição, para a gasolina, do adicional ao imposto sobre os produtos petrolíferos em 2019 gere uma perda de receitas de 48 milhões de EUR. Prevê-se que o novo regime de pagamento de IVA aplicável às importações gere algumas quebras de receitas, no curto prazo, do IVA cobrado nas alfândegas em 2018 e 2019, que, em geral, devem ser amplamente compensadas por menores reembolsos. O orçamento adotado para 2019 inclui igualmente a aplicação de uma taxa reduzida de IVA (6 %) à eletricidade contratada e ao custo fixo do acesso à rede de gás (perda de receitas estimada de cerca de 19 milhões de EUR). Além disso, o orçamento de 2019 alargou a taxa reduzida de IVA (6 %) aos livros eletrónicos, aos jornais e à imprensa periódica, alinhando assim o tratamento em sede de IVA das publicações eletrónicas e físicas. A taxa reduzida de IVA será igualmente aplicável a outros fornecimentos e prestações, como os serviços culturais (perda de receitas estimada de cerca de 10 milhões de EUR), ao aluguer de determinados equipamentos médicos e à limpeza das florestas.

A cobrança do IVA tornou-se significativamente mais eficiente nos últimos anos. O desvio na cobrança do IVA — que fornece uma estimativa da perda de receitas decorrente da fraude, da evasão e da elisão fiscais, entre outros fatores — tem vindo a diminuir constantemente desde 2011, caindo mais de 5 pontos percentuais entre 2012 e 2016, passando de 16 % para 10 % do IVA total a pagar (Centro de Investigação Económica e Social, 2018). Por conseguinte, o desvio na cobrança do IVA em Portugal manteve-se visivelmente abaixo da média da UE de 12 %. Apesar disto, o desvio do IVA decorrente das opções fiscais de Portugal — que fornece uma estimativa da perda de receitas decorrente da utilização de taxas reduzidas de IVA e de isenções — manteve-se elevado, situando-se nos 51,5 % em 2016, em comparação com uma média da UE de 44,8 %. Em especial, o desvio do IVA por acionamento de opções fiscais — que exclui a dívida fiscal de rendas imputadas, serviços públicos e serviços financeiros — ascendeu a 19,6 % em 2016, situando-se acima da média da UE de 16,5 %. O elevado desvio do IVA por acionamento de opções fiscais é composto pelo desvio devido a taxas reduzidas e pelo desvio devido a acionamento de isenções. Dado que o desvio devido a acionamento de isenções é ligeiramente inferior à média da UE, o desvio do IVA devido a acionamento de opções fiscais comparativamente elevado em Portugal resulta sobretudo do desvio devido a taxas reduzidas relativamente elevado (13,9 % em Portugal, contra 10,0 % na UE), o que reflete a utilização de taxas reduzidas de IVA. No entanto, no que diz respeito às questões relativas à desigualdade, as taxas reduzidas de IVA são geralmente um instrumento bastante pouco eficaz para apoiar os agregados familiares de baixos rendimentos, sendo preferíveis os mecanismos diretos como as transferências de numerário subordinadas a condições de recursos.

As receitas dos impostos ambientais baseiam-se principalmente em impostos relacionados com os transportes. Os impostos relacionados com os transportes representaram 0,7 % do PIB em 2017, em comparação com uma média da UE de 0,5 % do PIB. Os impostos sobre a poluição e os recursos representaram 0,02 % do PIB, em comparação com uma média da UE de 0,08 % em 2017 (Comissão Europeia, 2019d). Neste quadro, Portugal concede subvenções relativamente elevadas para os veículos de empresas (entre os mais elevados da UE em 2015) (Comissão Europeia, 2017a). Embora o gasóleo tenha um teor de carbono e de energia mais elevado do que a gasolina, as taxas dos impostos especiais de consumo aplicáveis ao primeiro eram mais elevadas do que a esta última. Apesar dos progressos na matéria registados nos últimos 4 anos, Portugal continua a apresentar um rácio significativamente baixo de impostos especiais sobre o consumo de gasóleo face aos da gasolina

(0,71 em Portugal em 2018, em comparação com 0,81 na UE).

Globalmente, apesar de algumas melhorias, existe margem de manobra para tornar o sistema fiscal português mais favorável ao crescimento. Em resultado da introdução do regime da remuneração convencional do capital social ([24]) (aplicável desde 1 de janeiro de 2017), a denominada distorção em favor da dívida ([25]) na tributação das sociedades diminuiu substancialmente e é agora nula (Centro de Investigação Económica Europeia, 2017). O mesmo se aplica às empresas familiares que tendem a ter uma maior percentagem de financiamento por capitais próprios. Esta baixa distorção em favor da dívida poderá, em especial, recompensar os investimentos realizados por empresas jovens, inovadoras e de alto risco, que normalmente dependem mais do financiamento por capitais próprios. O mesmo se aplica às empresas familiares que tendem a ter uma maior percentagem de financiamento por capitais próprios. No entanto, o cumprimento das obrigações fiscais em Portugal continua a ser oneroso. De acordo com o relatório *Paying Taxes* de 2019 (Banco Mundial, 2018a), não obstante a classificação em 34.º lugar ([26]) pelo critério da «facilidade de fazer negócios», o tempo necessário para pagar e declarar impostos em Portugal continuou a ser de 243 horas em 2017, o quarto período mais longo da UE. Este número é significativamente superior à média não ponderada da UE, de cerca de 172 horas, e da mediana, de cerca de 143,3 horas. Além disso, enquanto Portugal oferece uma das mais elevadas taxas implícitas de subsídio fiscal à I&D para as grandes empresas rentáveis na UE (OCDE, 2018f), as despesas privadas de I & D, expressas em percentagem do PIB, continuam a ser relativamente baixas em comparação com a média da UE. O acompanhamento e avaliação rigorosos das diferentes medidas fiscais relativas à I&D ajudariam a compreender melhor a sua eficácia, nomeadamente na promoção do investimento.

([24]) Ver Comissão Europeia (2018a) para uma descrição mais pormenorizada do regime.
([25]) Medição como taxa adicional de rendibilidade antes de impostos que um investimento com capitais próprios necessita para atingir o ponto crítico (break-even), em comparação com um investimento financiado com dívida.
([26]) De um total de 190 países.

4.2. SETOR FINANCEIRO

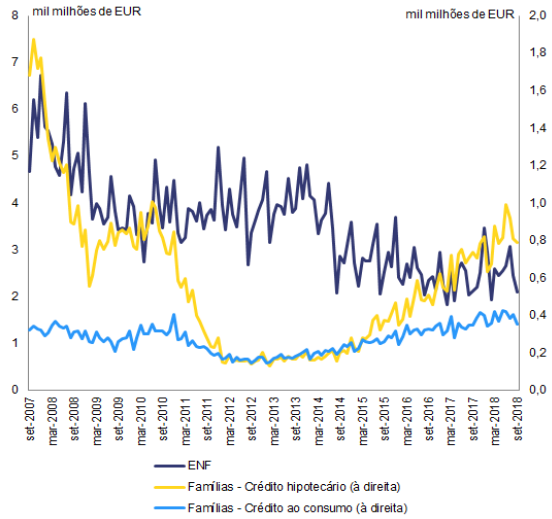
4.2.1. SETOR BANCÁRIO*

Os indicadores da estabilidade financeira continuam a melhorar em resultado de um contexto operacional favorável. A rendibilidade dos bancos aumentou acentuadamente no primeiro semestre de 2018, refletindo uma diminuição do fluxo de imparidades e provisões (respetivamente, menos 30,5 % e 39 %, em relação ao mesmo período do ano anterior), uma redução dos custos de pessoal (de 7,7 %) e, em menor medida, um aumento dos rendimentos provenientes de serviços e comissões (aumentaram 72 milhões de EUR, ou seja, 5,2 % em relação ao mesmo período do ano anterior). A liquidez e o financiamento mantiveram-se em níveis confortáveis, dado os depósitos terem aumentado gradualmente e o rácio empréstimos/depósitos ter diminuído para 87,1 % em meados de 2018. A qualidade dos ativos melhorou gradualmente trimestre após trimestre (para 11,7 % no segundo trimestre de 2018, a partir de um pico de 17,9 % em meados de 2016) e o rácio de cobertura dos empréstimos de mau desempenho ([27]) aumentou para 53,4 % no final de junho de 2018, sendo quase 10 pontos percentuais mais elevado do que em junho de 2016. Em termos nominais, os progressos realizados na redução da acumulação de empréstimos de mau desempenho são substanciais, ascendendo a 18 mil milhões de EUR, ou seja, a 36 % da acumulação inicial no segundo trimestre de 2016. Os rácios de solvabilidade mantiveram-se, em geral, estáveis, situando-se o rácio total de adequação dos fundos próprios em cerca de 15 % em junho de 2018 e o rácio de fundos próprios principais de nível 1 — uma medida alternativa da solvência bancária que mede a solidez do capital dos bancos — em 13,4 %. Os ativos do sistema bancário começaram de novo a aumentar no primeiro semestre de 2018, invertendo a tendência de descida observada nos últimos anos, em que o total dos ativos do setor diminuiu mais de um quarto após 2011.

O total dos ativos dos bancos portugueses estabilizou em cerca de 400 mil milhões de EUR — cerca do dobro do nível do PIB. Este nível deve ser comparado com 580 mil milhões de EUR (345 % do PIB) registados em março de 2012. Com os depósitos a crescer ligeiramente e os empréstimos estáveis, o rácio empréstimos/depósitos baixou para 89 % em junho de 2018 — o rácio mais baixo desde a introdução do euro.

Os empréstimos ao consumo estão a aumentar rapidamente, enquanto os empréstimos hipotecários brutos se mantêm a níveis contidos. Globalmente, os empréstimos às famílias aumentaram apenas 0,6 % entre junho de 2017 e junho de 2018, mas os empréstimos ao consumo registaram um crescimento de 11,3 %. Os novos empréstimos mensais ao consumo ascenderam a menos de 200 milhões de EUR em 2012-2013, mas são atualmente de cerca de 400 milhões de EUR (ver gráfico 4.2.1). Os novos empréstimos hipotecários foram, em média, inferiores a 175 milhões de EUR por mês em 2012-2013, tendo descido de 1,5 mil milhões de EUR por mês em 2004-2007. Desde o verão de 2017, têm sido sistematicamente superiores a 700 milhões de EUR. Apesar do crescimento de dois dígitos nos novos empréstimos hipotecários, os reembolsos continuam a ser superiores aos novos empréstimos. Por conseguinte, o montante acumulado de empréstimos hipotecários em curso diminuiu 1 %. Os empréstimos para outros fins diminuíram 2,4 %.

Gráfico 4.2.1: **Novos empréstimos concedidos**



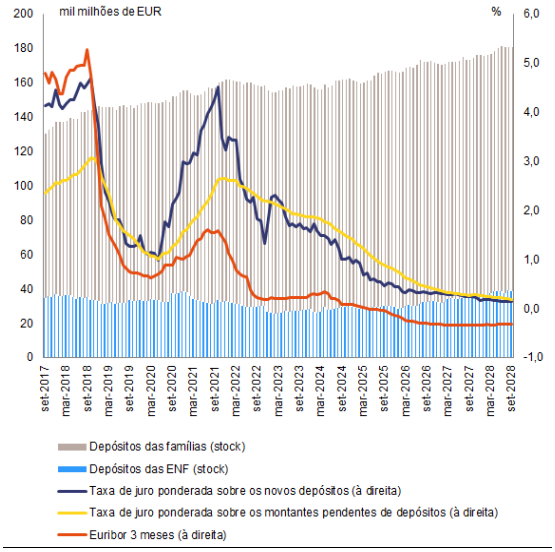
Fonte: Banco de Portugal

Os depósitos atingiram um novo pico absoluto devido ao crescimento dos depósitos das empresas. A remuneração dos depósitos é relativamente mais elevada do que nos Países

([27]) Reservas para perdas com empréstimos para cobrir as perdas esperadas relativamente aos empréstimos de mau desempenho

Baixos, na Alemanha ou no Luxemburgo, onde os bancos pagam, em média, taxas de juro negativas sobre os seus depósitos de empresas desde o início de 2017. Ao contrário de outros Estados-Membros, os bancos portugueses estão proibidos por lei de aplicar taxas de juro negativas, mesmo às grandes empresas. Esta restrição aumenta os incentivos à poupança das empresas em Portugal. Consequentemente, esta poupança tem vindo a registar um crescimento em relação ao mesmo período do ano anterior, de dois dígitos desde o início de 2017, aumentando os depósitos agregados para picos cada vez mais elevados, enquanto os depósitos das famílias permaneceram estáveis em cerca de 140 mil milhões de EUR desde junho de 2016. Enquanto a taxa de juro média dos novos depósitos foi de 0,15 % em junho de 2018, a taxa de juro do conjunto global de poupanças foi de 0,22 %. Este é o resultado de taxas de juro muito elevadas em 2011-2012 (ver gráfico 4.2.2).

Gráfico 4.2.2: **Poupanças junto dos bancos nacionais**



Fonte: Banco de Portugal

Embora o rácio dos empréstimos de mau desempenho continue a ser elevado, registou-se uma redução considerável, uma vez que o mercado secundário ganha dinamismo. Os bancos portugueses diminuíram de modo constante as suas acumulações de empréstimos de mau desempenho e os rácios de empréstimos de mau desempenho, em conformidade com as orientações do Mecanismo Único de Supervisão. Os mutuantes resolvem a nível interno os empréstimos de mau desempenho, ou conjuntamente através de uma plataforma específica, ou, cada vez mais, colocam-nos à venda no mercado secundário. Uma vez que o mercado imobiliário português está a atravessar um período de forte crescimento, o mercado secundário de empréstimos de mau desempenho (frequentemente respaldados por bens imobiliários) está a tornar-se cada vez mais competitivo, com muitos operadores estrangeiros a procurarem ativamente adquirir empréstimos de mau desempenho. Em 2017, o valor total das transações no mercado secundário de empréstimos de mau desempenho atingiu cerca de 2,3 mil milhões de EUR. Dado o forte aumento de novas transações, este valor deverá ser ultrapassado em 2018.

O total dos empréstimos de mau desempenho diminuiu em cerca de um terço nos últimos dois anos. Em junho de 2018, a taxa correspondente era de 11,7 %. O rácio de empréstimos de mau desempenho no segmento empresarial era ainda muito elevado (22,3 %), tendo diminuído igualmente mais de 5 pontos percentuais em relação ao mesmo período do ano anterior. Os empréstimos de mau desempenho nos segmentos dos empréstimos ao consumo e à habitação corresponderam, respetivamente, a 12,6 % e a 4,9 %, tendo diminuído a partir de 15 % e de 6,5 % em relação ao mesmo período do ano anterior. As alienações de empréstimos de mau desempenho melhoraram o numerador dos rácios, tendo mais recentemente o crescimento dos empréstimos contribuído para reduzir o rácio. Paralelamente, os bancos centram-se no rácio de cobertura dos empréstimos de mau desempenho, que se situava em 52,8 % em meados de 2018, ou seja, 9,7 pontos percentuais acima do nível registado em junho de 2016, quando o rácio dos empréstimos de mau desempenho atingiu o seu ponto máximo. Enquanto o rácio de cobertura dos empréstimos à habitação era relativamente baixo (26 %), devido à importância das garantias, manteve-se em 57,9 % no segmento das sociedades não financeiras e em 60,9 % no segmento dos empréstimos ao consumo e para outros fins.

O sistema bancário português é cada vez mais rentável, refletindo perdas menores com empréstimos e a redução dos custos concretizada anteriormente. Em junho de 2018, a rendibilidade dos capitais próprios era de 3,1 %, ou seja, melhorando face a 0,2 % um ano antes. O

rácio custos/rendimentos era de 57,7 % no segundo trimestre de 2018, o que representa uma diminuição de 8,2 pontos percentuais em relação a março de 2017, e compara favoravelmente com a média da UE (65 %). As despesas operacionais diminuíram 4,5 % durante esses 12 meses. Os bancos estão a começar a colher os frutos das anteriores reduções de custos e do redimensionamento, e devem prosseguir o processo de adaptação dos seus sistemas. O rendimento operacional aumentou 8,3 % ao longo desse período, devido principalmente a uma redução significativa das imparidades e a uma ligeira melhoria das receitas de intermediação de juros graças a uma remuneração dos depósitos mais baixa.

Os bancos portugueses conseguiram emitir ações e atrair novos acionistas, estando o seu rácio de capital a convergir com a média da UE. O capital total e as reservas do sistema ascenderam a 59 mil milhões de EUR em junho de 2018, em comparação com 34,3 mil milhões de EUR em junho de 2007. Entre junho de 2017 e junho de 2018, o rácio de fundos próprios principais de nível 1 aumentou ligeiramente, 0,2 pontos percentuais, passando para 13,4 %. Desde o final de 2016, a CGD, o Novo Banco, o Banco Comercial Português e o Montepio reforçaram o seu capital no montante, respetivamente, de 4,9, 2,2, 1,63 e 0,25 mil milhões de EUR, acrescentando quase 9 mil milhões de EUR ao sistema. No entanto, mesmo após essas recapitalizações, os bancos portugueses ainda se encontram entre os menos capitalizados da UE, e apenas os sistemas bancários italiano e espanhol têm rácios de fundos próprios principais de nível 1 mais baixos. Os bancos portugueses terão de continuar a melhorar a rendibilidade para gerar capital internamente. A aceleração da alienação dos empréstimos de mau desempenho melhoraria também o denominador dos rácios de fundos próprios.

Em julho de 2018, o Banco de Portugal começou a aplicar aos novos empréstimos hipotecários e ao consumo as recomendações sobre medidas macroprudenciais baseadas nos mutuários, a fim de evitar a acumulação de desequilíbrios financeiros. No contexto da flexibilização das condições de crédito, estas recomendações incluíam uma redução dos limites máximos dos prazos de vencimento dos empréstimos e do rácio empréstimo/valor ([28]). As recomendações incluíam igualmente limites máximos para o rácio serviço da dívida/rendimento ([29]) e a exigência de pagamentos periódicos de juros e de capital.

O desenvolvimento do mercado para transferências de ativos depreciados continua a ser uma prioridade, juntamente com a melhoria dos quadros de insolvência e recuperação. Portugal tem vindo a debater-se com a elevada dívida das empresas e com um elevado nível de empréstimos de mau desempenho no setor bancário. Ambos são realidades paralelas, pelo que o tratamento destas questões tem sido uma prioridade nos últimos anos. Em especial, foi importante que novas empresas de gestão de dívidas entrassem no mercado secundário de empréstimos de mau desempenho, a fim de permitir que o mercado se desenvolva e ganhe dinâmica. Além disso, facilitar a transferência de carteiras de empréstimos de mau desempenho através de um sistema que permita o registo em massa da transferência de garantias, e a comunicação em massa aos tribunais em processos de insolvência, como previsto no Programa Capitalizar, constituíram marcos fundamentais para tornar as operações de mercado mais rápidas. A duração dos processos de insolvência continua a ser o ponto fraco do sistema, embora já tenha sido introduzido um conjunto de medidas para acelerar os processos através da utilização da tecnologia e da criação de administradores de insolvência que ajam como mediadores para empresas viáveis e/ou que prestem assistência aos devedores em processos judiciais e extrajudiciais.

([28]) O rácio empréstimo/valor é o rácio entre o ou os empréstimos hipotecários e o valor mínimo entre o preço de compra e o valor de avaliação do bem imóvel que constitui a garantia.

([29]) O rácio serviço da dívida/rendimento é o rácio entre o montante mensal total das obrigações de pagamento do mutuário resultantes de todos os contratos de crédito e o montante total do rendimento líquido anual disponível do mutuário.

Quadro 4.2.1: **Indicadores de estabilidade financeira**

(%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2T-2018
Dívida de mau desempenho	3,7	5,3	7,0	7,8	13,6	14,4	14,4	11,0	9,5
Empréstimos de mau desempenho	-	-	-	-	16,6	17,5	17,2	13,3	11,7
Empréstimos de mau desempenho ENF	-	-	-	-	27,9	28,3	29,4	25,2	22,3
Empréstimos de mau desempenho famílias	-	-	-	-	9,7	9,4	8,7	7,1	6,4
Rácio de cobertura	61,5	56,6	54,3	56,4	37,9	40,6	45,4	49,9	53,4
Rácio empréstimos/depósitos*	123,9	116,1	119,5	111,4	104,9	99,3	93,6	90,1	87,1
Rácio de fundos próprios de nível 1	8,3	8,6	11,3	12,2	11,4	12,6	11,7	14,5	14,1
Rácio de adequação dos fundos próprios	10,3	9,8	12,6	13,7	12,3	13,3	12,3	15,2	15,2
Rendibilidade dos capitais próprios**	6,7	-4,2	-3,3	-9,3	-3,5	0,9	-5,5	-0,8	3,1
Rendibilidade dos ativos**	0,4	-0,2	-0,3	-0,7	-0,2	0,1	-0,3	0,0	0,3

Balanço agregado do BCE: empréstimos excluindo aos governos e IFM / depósitos excluindo dos governos e IFM

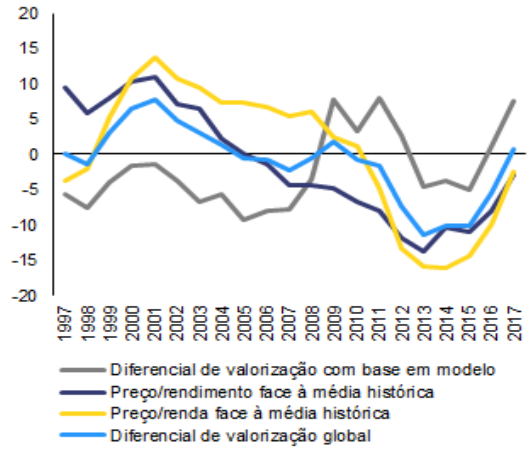
***Para efeitos de comparabilidade, só são apresentados valores anuais*

Fonte: BCE

4.2.2. MERCADO DA HABITAÇÃO*

Os preços da habitação continuaram a acelerar em 2017 e no primeiro trimestre de 2018. Em termos anualizados, o crescimento dos preços da habitação atingiu um pico de 12,2 % no primeiro trimestre de 2018, mas registou subsequentemente uma ligeira moderação para 11,2 % no segundo trimestre de 2018 e 8,5 % no terceiro trimestre do mesmo ano. Este ritmo deve ser comparado com a taxa de crescimento média anual de 9,2 % em 2017. As estatísticas recentes sobre os volumes de construção e as licenças de construção emitidas recentemente revelam um crescimento substancial. Juntamente com o abrandamento do turismo, estes desenvolvimentos indicam que a oferta de bens imobiliários deve vir a recuperar gradualmente face à procura. Por conseguinte, o aumento dos preços da habitação deverá abrandar no médio prazo. No entanto, é provável que se verifique um efeito de reequilíbrio mais significativo na sequência do recente crescimento da construção, a partir de 2019, uma vez que muitos projetos ainda estão em fase de preparação e não terão um impacto imediato no mercado.

Gráfico 4.2.3: **Diferencial de valorização com base no preço/rendimento e preço/renda e diferenciais de valorização com base no modelo fundamental**



Fonte: Comissão Europeia

O aumento do índice deflacionado de preços da habitação deverá exceder de novo o limiar indicativo de 6 % no painel de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos em 2018. Esta situação constituirá a terceira violação consecutiva do limiar, após 8,0 % em 2017 e 6,1 % em 2016. No entanto, a retoma dos preços da habitação é vista como uma correção a partir dos níveis anteriormente baixos de valorização e de atividade de construção, e o volume acumulado de empréstimos à habitação continua a seguir uma tendência descendente em relação ao PIB. O mercado foi principalmente impulsionado pelo turismo e pela entrada de capitais estrangeiros, em especial nas principais cidades de Lisboa e do Porto, onde os aumentos de preços se situaram muito acima da média. Trata-se de uma mudança a nível dos preços não só nas zonas turísticas

populares, mas também nos bairros residenciais. Esta situação tem assim implicações na acessibilidade da habitação, em especial para os grupos socialmente vulneráveis (ver secção 4.3.2).

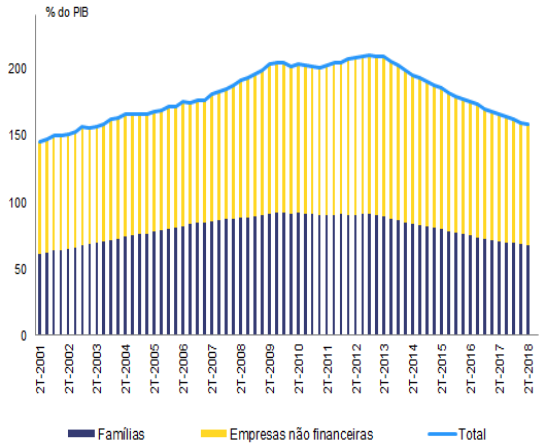
O impacto das entradas de capitais estrangeiros está associado à aquisição de bens imóveis por não residentes e por residentes não habituais[30]. Estima-se que cerca de 20 000 residentes não habituais, incluindo cerca de 7 000 diretamente imputáveis à regulamentação específica e aos incentivos financeiros, tenham sido atraídos entre 2012 e 2018. Estes incentivos permitiram atrair mais de 4 mil milhões de EUR de investimentos adicionais, concentrados principalmente nas aquisições imobiliárias.

As valorizações dos bens imóveis parecem estar, de um modo geral, em sintonia com os parâmetros económicos fundamentais. Os rácios estimados preço/rendimento e preço/renda em 2017 ainda são inferiores à média de longo prazo (ver gráfico 4.2.3). O diferencial baseado no desvio em relação aos valores de equilíbrio com base nos parâmetros da procura e da oferta revela uma sobrevalorização de 7,5 % em 2017, mas o diferencial estimado total dos preços imobiliários está próximo de zero. Por conseguinte, os preços da habitação não são atualmente considerados uma fonte de desequilíbrios, tendo igualmente em conta os fatores não relacionados com o endividamento que estão na origem dos recentes aumentos de preços. No entanto, esta evolução justifica um controlo mais rigoroso no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos.

4.2.3. ENDIVIDAMENTO DO SETOR PRIVADO*

A dívida do setor privado mantém-se numa trajetória firmemente descendente. Beneficiando de revisões em alta do PIB em 2016 e 2017, a proporção da dívida privada consolidada diminuiu para 162,2 % do PIB no final de 2017, face ao nível anteriormente comunicado de 163,5 %. O novo rácio indica inclusivamente uma trajetória de ajustamento mais rápida, a partir do pico de 210,3 % atingido em 2012 (ver gráfico 4.2.4). A distância em relação ao limiar relevante do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (133 %) foi assim substancialmente reduzida durante o período de cinco anos.

Gráfico 4.2.4: **Endividamento do setor privado**



Fonte: Banco de Portugal

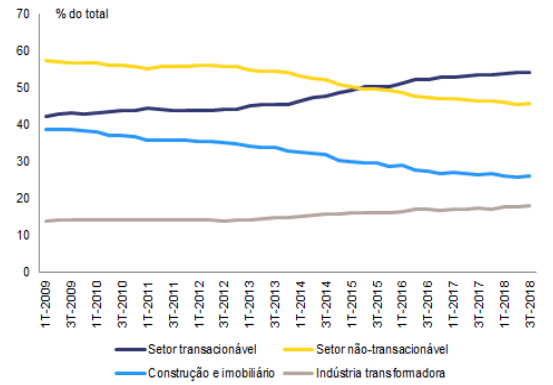
Tanto as empresas como as famílias contribuíram para o processo de desendividamento. No final de 2017, a dívida consolidada das empresas representou 93,3 % do PIB face a 68,9 % das famílias. No entanto, os rácios da dívida de ambos os setores continuam a ser bastante superiores ao limiar prudencial e ao limiar baseado nos parâmetros económicos fundamentais específicos de Portugal. Para as famílias, estes limiares são estimados em 38 % cada um. Para as empresas, os níveis de referência são estimados, respetivamente, em 57 % e 66 %.

O setor empresarial deverá desendividar-se mais rapidamente do que os agregados familiares no médio prazo. As estatísticas mais recentes mostram que o setor empresarial mantém um ritmo substancial de desendividamento ativo em termos de empréstimos bancários. Isto é observado pela queda do volume consolidado de empréstimos bancários a empresas privadas até agosto de 2018. No entanto, o volume consolidado de empréstimos às famílias aumentou ligeiramente em termos absolutos desde o início do ano, embora continue a diminuir em percentagem do PIB. As estatísticas mensais, disponíveis apenas em termos não consolidados, mostram claramente que o setor empresarial está a desendividar-se muito mais

[30] O estatuto de residente não habitual é aplicável às pessoas que se tornam residentes fiscais em Portugal, o que lhes exige que vivam mais de 183 dias por ano no País. O estatuto permite-lhes receber um tratamento fiscal preferencial durante um período de dez anos.

rapidamente do que as famílias ao longo dos últimos meses, beneficiando da melhoria das taxas de lucro e dos fluxos de investimento direto estrangeiro, que permitem o financiamento dos investimentos sem o recurso ao endividamento.

Gráfico 4.2.5: **Repartição setorial dos empréstimos nacionais a empresas não financeiras**



Fonte: Banco de Portugal

O padrão de afetação de crédito às empresas foi alterado de um modo que favorece cada vez mais os setores transacionáveis em detrimento dos setores não transacionáveis. Uma anterior análise revelou que o forte crescimento do crédito aos setores não transacionáveis antes da crise financeira e económica contribuiu não só para o elevado nível de endividamento, mas também para limitar a expansão do capital produtivo acumulado. Recentemente, em termos de dispersão setorial, os empréstimos a setores transacionáveis atingiram 61 % do total dos empréstimos no final de 2017, conseguindo assim finalmente gerar um crescimento positivo. Estes dados indicam uma afetação mais eficiente do crédito na economia.

O financiamento não bancário está a aumentar. A parte dos títulos de dívida no PIB aumentou, de 17,3 % no final de 2016 para 17,8 % no final de 2017, tendo a percentagem de empréstimos bancários passado de 41,4 % para 38,0 % no mesmo período. A parte crescente do investimento direto estrangeiro na posição líquida de investimento internacional também indica um melhor acesso a empréstimos por parte das sociedades-mãe estrangeiras. Por conseguinte, os dados implicam que, a nível agregado, o processo de desendividamento em curso, em especial no setor bancário, não tem um impacto negativo significativo no investimento privado, que aumentou fortemente em 2017, embora a partir de uma base baixa. O potencial de investimento das empresas também é apoiado pela melhoria da rendibilidade em muitos setores da economia. O elevado endividamento continua, no entanto, a prejudicar as empresas mais pequenas, as empresas em situação financeira difícil, bem como os novos operadores no mercado com acesso limitado ao financiamento alternativo (não bancário).

O acesso ao financiamento continua a ser um desafio, juntamente com um mercado de capitais subdesenvolvido. Os empréstimos às empresas não financeiras continuaram a diminuir, mas a um ritmo mais lento em comparação com 2017. A contração de empréstimos afeta também as empresas exportadoras e as empresas com potencial de crescimento, sendo provável que estas últimas financiem os investimentos com recursos próprios, conduzindo, por vezes, a níveis subotimizados de investimento. Além disso, a percentagem não negligenciável de empresas não viáveis na economia (embora em redução) é uma indicação de má afetação dos recursos pelos bancos (Alexandre *et al.*, 2017). O acesso ao crédito é igualmente limitado pela fraca disponibilidade e sensibilização para fontes alternativas de financiamento. A percentagem de investimentos de capital de risco em percentagem do PIB é uma das mais baixas dos países da OCDE, situando-se ainda abaixo do nível anterior à crise. Neste contexto, várias iniciativas governamentais visam facilitar o acesso ao financiamento. Nomeadamente, as linhas de crédito do programa Capitalizar foram aumentadas de 1,6 mil milhões de EUR, em 2017, para 2,7 mil milhões de EUR em 2018. Além disso, o programa StartUp Portugal+ inclui uma iniciativa sobre fundos de coinvestimento internacional, bem como linhas de cofinanciamento com incubadoras e aceleradores, entre outros. Uma maior diversificação das fontes de financiamento e do financiamento de risco continua a ser fundamental para aumentar o investimento.

4.3. MERCADO DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS

4.3.1. MERCADO DE TRABALHO

Os principais indicadores do mercado de trabalho estão próximos dos níveis anteriores à crise, à medida que a situação do mercado de trabalho continua a melhorar, embora a um ritmo em desaceleração. A taxa de desemprego atingiu os níveis de 2008 e foi de 6,7 % no quarto trimestre de 2018 (abaixo da média da área do euro de 8 %), ao passo que a taxa de emprego (ajustada sazonalmente, do grupo etário dos 20-64 anos) continuou a crescer a um ritmo constante até 75,4 % no terceiro trimestre de 2018 (acima da meta da estratégia Europa 2020 de 75 %), com uma ligeira desaceleração a partir dos 75,3 % registados no último trimestre. A taxa de desemprego de longa duração diminuiu, de 4,3 % no terceiro trimestre de 2017 para 3 % no terceiro trimestre de 2018, aproximando-se atualmente da média da UE de 2,9 %. Em contrapartida, o desemprego dos jovens (dos 15-24 anos), embora esteja a diminuir, continua a ser considerável (19,3 % no terceiro trimestre de 2018, contra 14,9 % na UE), embora a percentagem de jovens (dos 15-24 anos) que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (9,3 % em 2017) tenha sido inferior à média da UE (10,9 %). As diferenças regionais em relação aos principais indicadores do mercado de trabalho são moderadas (a taxa de desemprego variava entre 6,9 % e 10,4 % em 2017).

As reservas do mercado de trabalho são maiores do que o sugerido pela taxa de desemprego. Em especial, a percentagem de trabalhadores disponíveis para trabalhar, mas que não procuram emprego, continua a ser superior à média da UE (3,4 % no terceiro trimestre de 2018 em percentagem da população ativa, em comparação com 3,1 % na UE). Embora a taxa de atividade global seja superior à média da UE (ver secção 1), estes dados sugerem que há margem para aumentar a participação no mercado de trabalho, o que será extremamente importante tendo em conta o envelhecimento da população em Portugal e as baixas taxas de natalidade ([31]).

As medidas da Garantia para a Juventude têm sido de grande alcance e contribuíram para reduzir o desemprego dos jovens e a taxa de jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação. Em média, em 2017, quase 6 de cada 10 jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação, com idades até 25 anos, estavam inscritos no programa Garantia para a Juventude (em comparação com uma média da UE de 40,5 %). Mais de metade das pessoas que saíram do programa Garantia para a Juventude em 2017 (54 %) tinha entrado no mercado de trabalho ou participavam em atividades de ensino e formação no prazo de 6 meses. Os dados de acompanhamento sobre as perspetivas de longo prazo indicam que estes resultados são sustentáveis. No entanto, a realização do objetivo de proporcionar uma oferta no prazo de quatro meses revela-se difícil. A percentagem de jovens que ainda se encontram na fase preparatória (isto é, que não receberam uma oferta de emprego, educação ou formação de qualidade) após 4 meses manteve-se nos 58 % em 2017, acima da média da UE (51 %). Isto atrasa o acesso ao mercado de trabalho e pode abrandar a redução do desemprego de longa duração entre os jovens.

As políticas ativas do mercado de trabalho obtiveram resultados positivos, mas há margem para uma cobertura mais ampla e uma maior ênfase na melhoria das competências. As medidas de apoio à contratação, como a medida Contrato-Emprego, e os programas de estágio, como os Estágios Profissionais (no âmbito da medida Estágios Profissionais, é concedido um prémio à entidade promotora que celebre um contrato de trabalho sem termo com ex-estagiário da medida, denominado Prémio ao Emprego), produziram bons resultados em termos de cobertura e participação dos principais grupos-alvo. A adesão a ambas as medidas é elevada (superior a 70 % para o Contrato-Emprego e cerca de 95 % para os Estágios Profissionais) e os principais objetivos estão amplamente cobertos (contratação permanente e jovens). No entanto, a prevista dupla medida Contrato-Geração, que combina apoio à contratação e isenções das contribuições para a Segurança Social, que foi anunciada em finais de 2017, mantém-se em

([31]) O relatório de 2018 sobre o envelhecimento demográfico prevê uma diminuição da população, de 10,3 milhões em 2016 para 9,9 milhões em 2030, e 9,1 milhões em 2050, com taxas de fertilidade entre 1,3 e 1,5 (das mais baixas da UE e muito inferiores ao nível de substituição, de cerca de 2,1). O rácio de substituição das pessoas em idade avançada deve duplicar no mesmo período.

suspenso e, de acordo com as autoridades portuguesas, só será aplicada em 2019. Ao promover a integração dos jovens no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, permitir aos idosos uma transição suave para a reforma, esta medida pode promover a equidade intergeracional e amortecer o impacto esperado do envelhecimento da população, que representa um desafio fundamental e uma prioridade de investimento. À medida que as condições do mercado de trabalho melhoram, fazer face ao baixo nível de qualificações da mão de obra (ver secção 4.3.3) constitui uma prioridade para o investimento futuro em políticas ativas do mercado de trabalho. Atualmente, os programas de formação representam cerca de 65 % da cobertura total dos candidatos a emprego por programas ativos do mercado de trabalho (contra um nível abaixo de 60 % em finais de 2016).

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

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais foi concebido como referência para um processo renovado de convergência em torno de melhores condições de vida e de trabalho na União Europeia ([1]). Estabelece 20 princípios e direitos fundamentais para a igualdade de oportunidades e o acesso ao mercado de trabalho; condições de trabalho justas; e proteção e inclusão social.

PAINEL DE INDICADORES SOCIAIS PARA 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)	Fraco, mas a melhorar
	Disparidade no emprego entre homens e mulheres	Acima da 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)	Acima da média
	Taxa de desemprego (% da população com 15-74 anos)	Acima da média
	Taxa de desemprego de longa duração (população com 15-74 anos)	Acima da média
	Crescimento do rendimento bruto disponível das famílias *per capita*	Na média
	Rendimento líquido de um trabalhador solteiro a tempo inteiro que aufere o salário médio	A acompanhar
Proteção e inclusão sociais	Impacto das transferências sociais (com exclusão das pensões) na redução da pobreza	Situação crítica
	Crianças com menos de 3 anos de idade em estruturas formais de acolhimento	Bom, mas a acompanhar
	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 do relatório conjunto sobre o emprego de 2019, COM(2018)761 final. Dados atualizados em 29 de janeiro de 2019.

Embora a situação social e de emprego esteja a recuperar, Portugal enfrenta desafios no que diz respeito a alguns indicadores do painel de indicadores sociais subjacentes ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O recente desempenho do mercado de trabalho conduziu a uma melhoria significativa das taxas de emprego e desemprego e a uma redução da percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. No entanto, a desigualdade de rendimentos continua a ser elevada e a percentagem de abandono precoce do ensino e da formação ainda constitui um problema. Do lado positivo, Portugal continua a estar entre os países com melhor desempenho em termos de participação em estruturas formais de acolhimento de crianças com menos de 3 anos, embora com uma ligeira redução em 2017, e a disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças é ainda insuficiente em algumas zonas de Portugal.

O impacto das transferências sociais (que não as pensões) na redução da pobreza continua a ser limitado, o que põe em evidência a existência de uma situação crítica em comparação com a média da UE. Embora as transferências tenham contribuído para uma redução da taxa de pobreza em 22,5 % em 2017, este impacto diminuiu nos últimos anos, situando-se abaixo da média da UE de 34 %. Portugal reforçou algumas prestações nos últimos anos, embora não tenha alterado a tendência geral. Em especial, embora o Regime Jurídico do Rendimento Social de Inserção tenha aumentado a sua participação em 14 500 pessoas desde setembro de 2017, a sua adequação é uma das mais baixas da UE: em média, o rendimento líquido dos beneficiários do rendimento mínimo corresponde a cerca de 40 % do limiar de pobreza nacional.

Portugal enfrenta um baixo nível médio de qualificações da população adulta, com efeitos potencialmente negativos na capacidade de adaptação do mercado de trabalho e no crescimento da produtividade, num contexto de envelhecimento da população. A falta de competências da população, nomeadamente no plano digital, levou as autoridades portuguesas a reprogramar os seus programas operacionais do Fundo Social Europeu, a fim de reforçar as intervenções relacionadas com a atualização de competências e a educação de adultos, alinhando-os simultaneamente com as recomendações específicas dirigidas a Portugal. A maior parte da reprogramação do FSE foi afetada ao programa Qualifica (lançado em 2017), que visa aumentar as qualificações, facilitar percursos de formação personalizados e alinhar melhor a formação ministrada em função das necessidades do mercado de trabalho (ver secção 4.3.3).

([1]) O Pilar Europeu dos Direitos Sociais foi proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão Europeia: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt

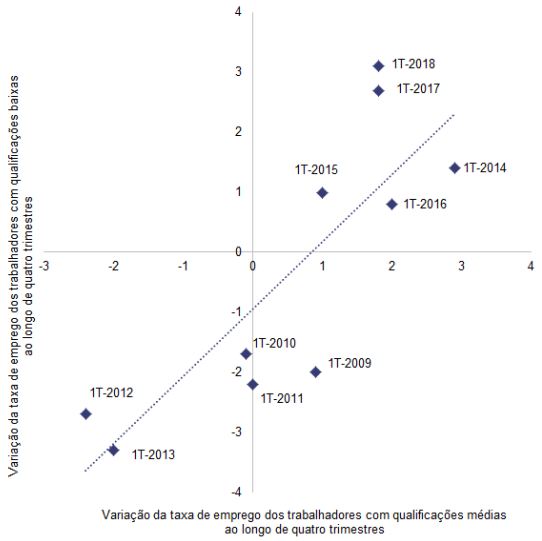
Portugal está a aplicar medidas para combater o desemprego de longa duração, mas a respetiva eficácia continua a ser um desafio. Os dados de controlo da Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração revelam uma percentagem muito elevada de execução em todos os segmentos (cerca de 98 % e muito acima da média da UE de 83 %), bem como uma elevada percentagem de sustentabilidade (73 % dos utilizadores com acordos de integração no emprego em 2016 celebrados nos 12 meses após a saída do mercado contra uma média da UE de 60,7 %). No entanto, a eficácia continua a ser baixa, com apenas 16,8 % a entrar no mercado de trabalho em 2017 e cerca de metade dos utilizadores em 2016 ainda desempregados 12 meses após a celebração de um acordo de integração no emprego.

A governação a vários níveis e a cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE), as empresas e as organizações de formação nem sempre são eficazes. Sendo de 36,7 % em 2017, a percentagem de desempregados que recorrem aos serviços públicos de emprego para encontrar um emprego é uma das mais baixas da UE e tem vindo a diminuir constantemente desde 2008, altura em que era de 60,3 % (Eurostat, inquérito às forças de trabalho). Foram introduzidas alterações nos métodos de trabalho dos SPE, a fim de dar mais atenção aos candidatos a emprego com menos probabilidades de encontrar trabalho, como os trabalhadores pouco qualificados e os desempregados de longa duração. Embora seja bem-vinda uma melhor segmentação dos clientes a fim de prestar serviços individualizados e centrar a ação nas necessidades de atualização e melhoria das competências, a eficácia destas medidas deve ser acompanhada e poderão ser necessários mais investimentos. Existe ainda uma cooperação limitada entre os SPE e outras partes interessadas, mas as autoridades estão a trabalhar no sentido de melhorar o seu papel de intermediários, melhorando a base de dados de ofertas de emprego em linha e reforçando a cooperação com os empregadores, nomeadamente ao introduzir gestores específicos para as grandes entidades empregadoras (Gestor+).

Os serviços públicos de emprego criaram uma interface em linha para os candidatos a emprego e os empregadores, criando um ponto de contacto único para o emprego. O novo instrumento, «IEFPonline», destina-se a permitir que os utilizadores obtenham respostas completas sem a presença física no serviço de emprego. Esta iniciativa contribui para aplicar na íntegra a Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração. A ligação interinstitucional eficaz e a partilha de informações (por exemplo, com a Segurança Social) são asseguradas todos os anos no quadro da Lei relativa ao orçamento (o projeto de 2019 prevê uma nova ligação entre os serviços de emprego e os serviços de saúde). No entanto, algumas características poderiam ser melhoradas (por exemplo, a aplicação de acordos de integração no emprego relativamente a outros domínios para além do emprego/formação, como a saúde, a educação ou a ação social).

Em junho de 2018, o Governo e os parceiros sociais assinaram um acordo tripartido que prevê medidas para combater a segmentação do mercado de trabalho. Como indicado na secção 1 e nos relatórios anteriores, o mercado de trabalho português tem uma das percentagens mais elevadas de trabalhadores com contratos temporários da UE (com consequências negativas para a qualidade do emprego, rendimentos e perspetivas de carreira). O acordo, que foi oficializado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, visa combater a segmentação através de um «programa de ação para combater a precariedade e promover a negociação coletiva» (ver descrição na caixa 4.3.2). Estão em curso outras medidas conexas, nomeadamente o reforço da Inspeção do Trabalho, estando quase concluídos os procedimentos de recrutamento de 122 inspetores do trabalho. Em 2019, o Ministério do Trabalho prevê a abertura de um novo concurso para o recrutamento de 48 trabalhadores suplementares para a Autoridade para as Condições do Trabalho.

Gráfico 4.3.1: **Variação anual da taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados e com qualificações médias (com idades compreendidas entre 20-64 anos) desde o primeiro trimestre de 2009**



Fonte: Comissão Europeia, com base no Eurostat, IFT

Será essencial encontrar um equilíbrio adequado entre as propostas atualmente apresentadas para a sua eficácia na redução da segmentação, apoiando simultaneamente a criação de emprego. A introdução de limitações nos contratos a termo, em combinação com incentivos à contratação permanente, pode ajudar a reduzir a segmentação do mercado de trabalho. No entanto, a aplicação de restrições demasiado estritas aos contratos temporários poderá reduzir o investimento e a criação de emprego, num contexto em que a criação de emprego ocorre principalmente no setor dos serviços, com uma parte significativa de atividade sazonal, e alguns aspetos do quadro jurídico em matéria de despedimentos poderão ainda desincentivar a contratação permanente (como indicado nos relatórios de 2017 e 2018 dirigidos a Portugal). Além disso, a morosidade dos processos judiciais em caso de litígios laborais pode constituir um desincentivo à contratação permanente, embora esta situação tenha melhorado recentemente (a duração média dos processos no Tribunal do Trabalho de primeira instância diminuiu de 11 meses, em 2016, para 9 meses em 2017).

Em 2018, foi decidido um novo aumento do salário mínimo. O salário mínimo mensal passou de 557 EUR, em 2017, para 580 EUR em 2018 e 600 EUR em 2019. Em termos absolutos, este nível situa-se na média, em comparação com outros Estados-Membros da UE ([32]). Por outro lado, coloca o salário mínimo português entre os mais elevados da UE, em comparação com o salário mediano em Portugal (o salário auferido pelo trabalhador que se encontra exatamente no meio da distribuição salarial), com um rácio de quase 60 % (últimos dados comparáveis da OCDE relativos a 2016). Este elevado rácio implica uma compressão significativa da distribuição salarial, com mais de 20 % dos trabalhadores a ganhar o salário mínimo, o que, ao reduzir o prémio do ensino, pode reduzir os incentivos para as pessoas pouco qualificadas investirem na educação e na formação (ver também a secção 4.4.3).

Os aumentos do salário mínimo foram acompanhados por aumentos na taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados, num contexto de forte criação de emprego e de um ciclo económico favorável. O gráfico 4.3.1 mostra que a taxa de emprego está a aumentar, no caso dos trabalhadores com qualificações baixas e médias, desde 2013. Em especial, a taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados aumentou, respetivamente, 2,7 e 3 pontos percentuais durante o ano que vai até ao primeiro trimestre de 2017 e 2018, contra um aumento de 1,8 pontos percentuais em ambos os anos no caso dos trabalhadores com qualificações médias. Estes dois valores anuais situam-se acima da linha tracejada representativa da relação histórica, o que significa que a taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados está a melhorar mais rapidamente do que o previsto. Estes dados sugerem que os eventuais efeitos negativos do salário mínimo sobre o emprego pouco qualificado não são evidentes na recente evolução agregada, num contexto de retoma conjuntural que pode ter favorecido a criação de emprego deste grupo de trabalhadores ([33]). As disparidades entre as taxas de emprego dos trabalhadores com qualificações elevadas, médias e baixas são menores em Portugal do que na maioria dos outros Estados-

([32]) Para a comparabilidade entre países, o Eurostat calcula o salário mínimo por 12 meses, o que resulta num nível de 700 EUR em Portugal (equivalente a 600 EUR pagos 14 vezes por ano).

([33]) O Ministério do Trabalho tem vindo a acompanhar os efeitos do aumento do salário mínimo. Para mais informações, ver «Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2018».

Membros, o mesmo acontecendo com os trabalhadores jovens (projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2019, gráfico 22).

Foi introduzida em agosto de 2018 legislação relativa às disparidades remuneratórias entre homens e mulheres. Portugal apresenta uma disparidade remuneratória entre homens e mulheres mais elevada do que a média, tendo aumentado significativamente nos últimos anos (em termos não ajustados), passando de 8,5 % em 2007 para 17,5 % em 2017 (contra 16,2 % na UE). Embora a participação das mulheres no mercado de trabalho seja elevada, o crescente diferencial remuneratório indica que as mulheres são cada vez mais empregues em setores e postos de trabalho com salários baixos, embora sejam, em média, mais qualificadas do que os homens. Além disso, recebem com alguma frequência menores salários horários comparativamente aos homens com experiência análoga. As medidas tomadas recentemente incluem um relatório anual ([34]) sobre as diferenças de remuneração entre homens e mulheres e uma avaliação por empresa, profissão e nível de qualificações (a aplicar às empresas com mais de 250 trabalhadores durante os primeiros 2 anos, e com mais de 50 trabalhadores seguidamente). Estão previstas ações específicas da Inspeção do Trabalho e sanções contra os empregadores ou tratamentos discriminatórios.

Os acordos coletivos estão próximos dos níveis anteriores à crise. Os dados relativos a 2017 ([35]) revelam um aumento de 42 % do número de acordos desde 2016. Os dados relativos a 2018 revelam uma nova subida homóloga de 6 % do número de acordos e de 10 % na cobertura, que abrange mais de 900 000 trabalhadores. O relançamento da negociação coletiva aponta para a melhoria das condições de diálogo social em Portugal, o que também é sugerido por um bom nível de participação das partes interessadas na conceção e acompanhamento das políticas. O amplo consenso alcançado entre a maioria dos parceiros sociais no acordo tripartido sobre as reformas do mercado de trabalho acima referido, e a consulta periódica sobre o acompanhamento do impacto da evolução do salário mínimo, são bons exemplos desse envolvimento.

([34]) A lei exige que o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social produza dados periódicos sobre as disparidades remuneratórias por setor e empresa (profissão e nível de qualificações), com base nas informações anuais fornecidas pelas empresas. Com base nas informações estatísticas, as empresas são notificadas pela Inspeção do Trabalho para apresentarem um plano de avaliação das suas disparidades remuneratórias, a aplicar no prazo de 12 meses. Após a aplicação, a empresa tem de corrigir ou justificar as disparidades remuneratórias.

([35]) Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

4.3.2. POLÍTICAS SOCIAIS

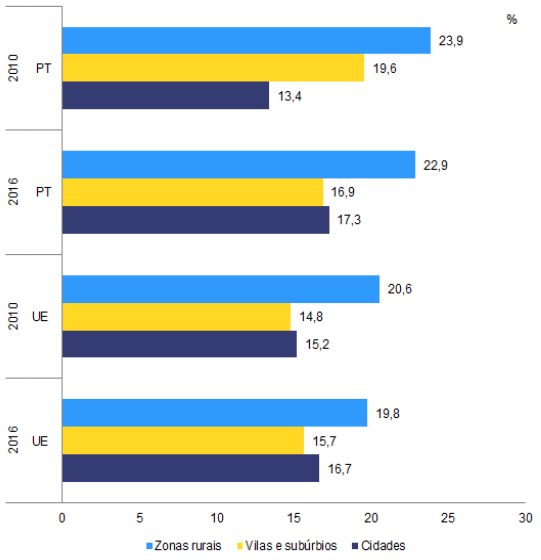
Portugal registou uma diminuição substancial dos seus indicadores de pobreza. Como indicado na secção 1, a taxa de risco de pobreza ou de exclusão social continua a diminuir, tendo passado de 25,1 % em 2016 (com referência aos rendimentos de 2015) para 23,3 % em 2017 (com referência aos rendimentos de 2016), estando agora mais próxima da média da UE (22,4 %). Registaram-se progressos significativos relativamente às crianças (com idades entre 0-17 anos), uma vez que o indicador caiu 2,8 pontos percentuais em 2017, passando para 24,2 %, estando atualmente abaixo da média da UE de 24,9 %. Esta melhoria está relacionada, em especial, com o aumento da intensidade de trabalho das famílias. No entanto, a pobreza infantil continua a ser elevada nas famílias com três ou mais filhos a cargo e nas famílias monoparentais. Embora a situação dos idosos (com mais de 65 anos) tenha melhorado, a sua taxa de risco de pobreza ou de exclusão social (20,7 % em 2017) excede em 2 pontos percentuais a média da UE. Os dados nacionais apontam para uma nova diminuição da taxa de risco de pobreza ou de exclusão social, para 21,6 %, em relação ao ano de rendimento de 2017. Apesar de algumas melhorias, a percentagem de pessoas em situação de privação material continua a ser significativa. Em 2017, 18,0 % dos portugueses estavam em situação de privação material, e 6,9 % estavam em situação de privação material grave.

Apesar dos progressos globais, a redução da pobreza no emprego é menos evidente. A taxa de pobreza no trabalho continua acima da média da UE, com uma ligeira diminuição em 2017 (de 0,1 ponto percentual, passando para 10,8 %, contra 9,6 % na UE). A percentagem de trabalhadores pobres em agregados familiares com elevada intensidade de trabalho e com crianças é das mais elevadas da UE. Além disso, a taxa de pobreza dos trabalhadores a tempo parcial aumentou ainda mais

em 2017 e continua significativamente acima da média da UE (31,5 % contra 15,8 % na UE). Os recentes aumentos do salário mínimo (ver secção 4.3.1) têm tido apenas um impacto limitado na redução da pobreza no trabalho, embora tal possa estar relacionado com o aumento global do rendimento disponível mediano, enquanto a segmentação do mercado de trabalho continua a ser um dos principais fatores determinantes.

A situação do mercado de trabalho das pessoas com deficiência está a melhorar, com um ligeiro aumento das colocações no mercado de trabalho aberto em comparação com os anos anteriores, e uma diminuição do número de desempregados registados (Comissão Europeia, 2019b). No entanto, subsistem desafios. Apesar de uma taxa de emprego ligeiramente superior à média da UE (50,5 % contra 48,1 %), o número de pessoas empregadas no mercado de trabalho geral é muito reduzido, tanto no setor público como no privado (representando 0,5 % da mão de obra, face a uma quota estabelecida por lei de 2 %) ([36]).

Gráfico 4.3.2: **Situação de pessoas em risco de pobreza em Portugal e na União Europeia (composição atual), 2010 contra 2016**



Fonte: Eurostat

([36]) A atual legislação em matéria de quotas aplicável ao setor público é de 5 %, com base no Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de fevereiro.

O risco de pobreza permanece elevado nas zonas rurais. A percentagem de pessoas em risco de pobreza é significativamente maior nas zonas rurais do que nas cidades, com uma disparidade superior à média da UE (ver gráfico 4.3.2). Dados recentes mostram que, tomando o limiar de pobreza nacional como parâmetro de referência (5 610 EUR em 2017), a Área Metropolitana de Lisboa foi a região com a taxa de risco de pobreza mais baixa (12,3 %), enquanto as Regiões Autónomas foram as mais afetadas pelo risco de pobreza (31,5 % nos Açores e 27,4 % na Madeira). No entanto, persistem bolsas de pobreza igualmente nas zonas urbanas, nomeadamente na região da capital quando se calcula o limiar de pobreza a nível regional (ver mais pormenores na secção 4.4.3).

Os recentes aumentos dos preços da habitação (ver secção 4.2.2) podem colocar a acessibilidade dos preços da habitação em risco nas zonas urbanas. De um modo geral, os indicadores da sobrecarga ([37]) representada pelos custos da habitação não constituem um desafio para Portugal em comparação com a média da UE. Contudo, a percentagem de inquilinos que se encontram em situação de sobrecarga representada pelos custos da habitação (28,2 % em 2017) é superior à média da UE (26,2 %). Além disso, a taxa de privação habitacional grave nas cidades, embora esteja a diminuir, está acima da média da UE (5,3 % contra 3,8 %). O recente aumento dos preços da habitação é suscetível de agravar a situação para as pessoas com baixos rendimentos, especialmente nas duas maiores cidades portuguesas. O Governo lançou, em maio de 2018, a estratégia «Nova Geração de Políticas de Habitação», que reconhece o problema, nomeadamente para as famílias monoparentais e os jovens. A estratégia visa promover o acesso universal a uma habitação adequada, por exemplo, através do aumento da percentagem de habitação que beneficia de apoio público e da redução da sobrecarga representada pelos custos da habitação no âmbito do regime de arrendamento.

A desigualdade de rendimentos tem vindo a diminuir, mas continua acima da média da UE. O rácio dos rendimentos auferidos pelos 20 % com rendimentos mais elevados face aos 20 % com menores rendimentos da distribuição de rendimentos (rácio S80/S20) ([38]) diminuiu, de 5,9 em 2016 para 5,7 em 2017 (contra 5,1 na UE). A melhoria foi impulsionada pelo aumento na proporção dos rendimentos totais auferidos pelos agregados familiares mais pobres, tendo os 20 %

Caixa 4.3.2: **Acordo tripartido de 2018**

Em junho de 2018, foi assinado um acordo tripartido para combater o emprego precário, reduzir a segmentação do mercado de trabalho e promover um maior dinamismo na negociação coletiva. As medidas propostas no acordo, sujeitas à aprovação parlamentar (prevista para 2019), procuram introduzir alterações ao Código do Trabalho, ao Código dos Regimes Contributivos, ao quadro jurídico para a proteção dos trabalhadores, ao quadro das políticas ativas do mercado de trabalho e a outra legislação complementar.

O plano de ação aprovado comporta três grandes eixos de ação. O primeiro eixo aborda a precariedade e procura reduzir a segmentação do mercado de trabalho, nomeadamente limitando o âmbito da utilização legal dos contratos a termo (por exemplo, reduzindo a duração máxima dos contratos a termo) e reduzindo o prazo de garantia para ter acesso ao subsídio de desemprego, no caso de o desemprego se dever à cessação de contratos a termo. Outras propostas visam reduzir o recurso excessivo a contratos a termo, promover a contratação permanente (aumentando a duração do período experimental e através de incentivos) e aumentar a duração dos contratos para as atividades sazonais.

O segundo eixo da proposta centra-se na promoção da negociação coletiva como esforço partilhado para envolver as partes interessadas, com vista a melhorar os resultados obtidos no plano do mercado de trabalho. Isso inclui a redução da individualização das relações de trabalho, a prevenção de lacunas resultantes da cessação de acordos coletivos e a promoção da dimensão coletiva dos instrumentos de regulamentação laboral.

O terceiro eixo é orientado para as políticas e prevê o reforço de meios e instrumentos públicos para regulamentar as relações laborais. Implica o aumento da capacidade da Autoridade para as Condições do Trabalho, o reforço do papel de mediação da Administração do Trabalho e a simplificação dos procedimentos de comunicação em matéria de contratos de trabalho.

com menores rendimentos da distribuição de rendimentos passado de 6,7 % em 2014 para 7,1 % em 2017. Embora as desigualdades de rendimentos resultantes do mercado sejam substancialmente mais elevadas do que a média da UE, o sistema fiscal e de prestações sociais contribui para reduzir alguns destes efeitos. De acordo com a OCDE (2018e), Portugal faz parte dos países em que as pessoas com um rendimento próximo da mediana são mais suscetíveis de registar uma mobilidade no sentido descendente do que ascendente na escala dos rendimentos. Em média, os descendentes de uma família pertencente aos 10 % com mais baixos rendimentos da distribuição de rendimentos necessitarão de quatro ou cinco gerações para se aproximar do rendimento médio. A população portuguesa conta-se entre as que atribuem uma das mais elevadas importâncias, na UE, às desigualdades sociais como o primeiro dos três principais desafios da Europa ([39]).

O impacto das transferências sociais (para além das pensões) na redução da pobreza continua a ser limitado, tal como salientado pelo painel de indicadores sociais que acompanha o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Embora as transferências tenham contribuído para uma redução da taxa de pobreza em 22,5 % em 2017, este impacto diminuiu nos últimos anos (embora a cobertura e a adequação das prestações sociais tenham aumentado em certa medida), situando-se abaixo da média da UE (34 %). O hiato do risco de pobreza, uma medida da gravidade da pobreza, continua a ser elevado, em especial para as crianças (30,2 % contra 24 % na UE). Embora o Regime Jurídico do Rendimento Social de Inserção tenha aumentado a sua participação em 14 500 pessoas desde setembro de 2017, a sua adequação é uma das mais baixas da UE: em média, o rendimento líquido dos beneficiários do rendimento mínimo corresponde a cerca de 40 % do limiar de pobreza nacional ([40]).

As recentes alterações das regras de elegibilidade para o subsídio de desemprego podem aumentar a sua cobertura. A percentagem de desempregados de curta duração abrangidos pelos subsídios de desemprego, de 29,9 % em 2017, é inferior à média da UE (32,4 %) e diminuiu recentemente ([41]). Neste contexto, a recente redução do prazo de garantia do subsídio de desemprego, de 180 para 120 dias de trabalho, poderá apoiar os trabalhadores temporários sujeitos a cessação de atividade, prevendo-se um aumento da sua taxa de cobertura. Ainda assim, a taxa líquida de substituição para um trabalhador com salário baixo (ou seja, com uma remuneração correspondente a 67 % do salário médio), embora elevada no início do período de desemprego (75 %) desce para apenas 23 % após um ano.

A cobertura das estruturas de acolhimento de crianças (com idades entre 0-3 anos) é elevada, mas verifica-se um desfasamento entre a oferta e a procura em algumas zonas. Portugal está entre os países da UE com uma participação mais elevada em estruturas formais de acolhimento de crianças com menos de 3 anos (47,6 % contra uma média da UE de 34 % em 2017), tendo todavia descido ligeiramente a partir dos 49,9 % registados em 2016. No entanto, o indicador para crianças com idades compreendidas entre os 4 e os 6 anos está abaixo do objetivo fixado (ver secção 4.3.3). Além disso, as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto sofrem de uma oferta insuficiente de estruturas de acolhimento de crianças, ao passo que a oferta excede a procura em pequenas cidades do interior. A Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação «Portugal + Igual» contém propostas de investimento nos serviços de acolhimento de crianças, incluindo um aumento da cobertura, especialmente nos centros urbanos ([42]).

Uma medida destinada a garantir que todas as crianças com idades compreendidas entre os 4 e os 5 anos têm acesso à educação pré-escolar está atualmente a ser aplicada, embora haja dificuldades na realização deste objetivo nas principais áreas metropolitanas, especialmente em Lisboa. Nos últimos anos, foram construídas novas instalações, cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu e pelo Fundo Europeu de

([39]) Eurobarómetro sobre o futuro da Europa (questões sociais), publicado em novembro de 2017.

([40]) De acordo com o quadro de referência dos rendimentos mínimos do Comité da Proteção Social. Para mais informações, ver o projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2019, COM (2018) 761 final.

([41]) De acordo com o exercício de avaliação comparativa dos subsídios de desemprego e das políticas ativas do mercado de trabalho. Para mais informações, ver o projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2019, COM (2018) 761 final.

([42]) Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018 publicada no Diário da República n.º 97/2018, Série I de 21.5.2018.

Desenvolvimento Regional. A conciliação entre vida profissional e vida privada depende significativamente da disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças: embora a legislação preveja que tanto as mães como os pais têm direito a horas de trabalho flexíveis até as crianças terem 12 anos de idade, o acesso a este regime é muitas vezes difícil.

O despovoamento associado também ao envelhecimento da população coloca pressão sobre a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. Isto é particularmente verdade, em especial, nas regiões rurais, com desafios específicos no domínio da saúde e dos cuidados prolongados, o que também realça a importância da prossecução de estratégias de envelhecimento ativo. O Inquérito Nacional de Saúde de 2014 concluiu que cerca de 458 000 dos 2,1 milhões de pessoas com 65 ou mais anos de idade declararam ter dificuldade em realizar, pelo menos, uma atividade de cuidados pessoais; destas pessoas, 35 % precisavam de ajuda (ou mais ajuda do que tinham) para efetuarem tais atividades (INE/INSA, 2016). Ao longo da última década, a necessidade crescente de cuidados de saúde decorrente do envelhecimento da população foi abordada através do desenvolvimento de um sistema de cuidados de longa duração baseado na prestação de serviços institucionais e de base comunitária, embora os cuidados informais continuem a desempenhar um papel significativo (Comissão Europeia, 2018c) e possa ser necessário um maior investimento. Em junho de 2016, foi lançado o plano estratégico para 2017-2018 para o desenvolvimento dos cuidados paliativos e, em fevereiro de 2017, o Governo anunciou os primeiros 25 projetos-piloto da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados. Foram tomadas algumas medidas no sentido de um estatuto formal para os cuidadores informais, sendo a formação e a capacitação incluídas no Programa Nacional de Reformas.

O estado sanitário dos cidadãos portugueses é bom em muitos aspetos, mas subsistem desigualdades no acesso aos cuidados de saúde. Uma percentagem de 2,3 % da população portuguesa declara necessidades não satisfeitas devido ao custo, à distância ou ao tempo de espera (2017) que, apesar de uma melhoria marginal, se situa atualmente acima da média da UE (1,6 %). Embora existam mecanismos de proteção financeira para garantir um acesso equitativo à saúde através de um sistema de isenções das taxas de utilização (com um vasto conjunto de reformas introduzidas em 2016), a taxa é substancialmente mais elevada para o quintil de rendimento mais baixo (5,1) do que para o mais elevado (0,3), sendo a diferença maior do que a média da UE. As despesas de saúde não reembolsadas são das mais elevadas da UE, situando-se em 27,8 % (2016). Existem também diferenças significativas nos indicadores de saúde entre as grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e as regiões do interior, e muitas pessoas que vivem em zonas rurais enfrentam obstáculos (incluindo a distância geográfica) para aceder a serviços de saúde de qualidade.

Embora a inscrição dos utentes em médicos de família tenha aumentado substancialmente na última década, subsistem disparidades entre regiões na prestação de cuidados de saúde. Os recursos de saúde, incluindo o número de médicos por habitante, bem como a disponibilização de cuidados especializados e cuidados primários, estão distribuídos de modo desigual entre as regiões. Os elevados níveis de investimento em instalações regionais e os incentivos ao pessoal de saúde para se deslocarem para zonas mal servidas nos últimos anos procuram colmatar estas disparidades geográficas. A mão de obra no setor da saúde deverá aumentar e as autoridades têm o objetivo de aumentar ainda mais a inscrição dos utentes em médicos de família (92,7 % dos utentes do Serviço Nacional de Saúde em 2017). No entanto, ainda há desafios e os investimentos devem assegurar o recrutamento, a retenção e uma distribuição equilibrada dos profissionais de saúde. Prevê-se igualmente que sejam necessários investimentos em equipamento médico e em infraestruturas (ver secção 4.1.2).

4.3.3. EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO PROFISSIONAL E COMPETÊNCIAS*

As despesas com a educação mantêm-se estáveis e situam-se ligeiramente acima da média da UE. Em 2016, as despesas das administrações públicas com a educação representavam 4,9 % do PIB e 10,8 % das despesas públicas totais (as médias da UE eram de 4,7 % e 10,2 %, respetivamente). Todavia, desde 2015, as despesas diminuíram cerca de 3 % em termos reais, sobretudo no que se refere ao ensino superior. As despesas anuais com

os estabelecimentos de ensino portugueses por estudante aumentaram significativamente, mas continuam a ser inferiores à média da UE. O financiamento não é atribuído com base numa estratégia de avaliação abrangente e não dispõe da flexibilidade necessária para fazer face a desafios específicos. O investimento em infraestruturas de educação depende fortemente do apoio financeiro da UE. As escolas dispõem de uma autonomia orçamental muito limitada para poderem dar resposta aos desafios.

A participação na educação pré-escolar para crianças dos 4 aos 6 anos está a diminuir, afastando-se do nível de referência nacional de 95 % constante da estratégia Europa 2020. Em 2016, a taxa de participação na educação e estruturas de acolhimento na primeira infância era de 92,5 %, inferior à média da UE (95,3 %) — embora a participação por mais de 30 horas por semana seja a mais elevada da UE. O rendimento dos agregados familiares influencia significativamente o acesso a estruturas de acolhimento na primeira infância (crianças com menos de 3 anos), que acolhem apenas 36 % das crianças cujas famílias se encontram no terço inferior da distribuição do rendimento disponível (cerca de 60 % nas famílias do terço superior). Entre 2016 e 2018, foram abertas 193 novas salas destinadas à educação pré-escolar no ensino público. O Governo pretende alargar a rede a fim de proporcionar um acesso universal às crianças dos 3 aos 5 anos até 2019 (ver também secção 4.3.2). Pretende, além disso, melhorar a formação de docentes no âmbito das novas Orientações Curriculares para a Educação Pré-escolar.

Portugal ainda se debate com os problemas do abandono escolar precoce e da repetição de ano, mas está a efetuar progressos para a sua redução. Registaram-se progressos consideráveis na última década na redução da taxa de abandono escolar precoce (de 28,3 % em 2010 para 12,6 % em 2017; no entanto, as taxas são superiores a 20 % nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores). No entanto, a taxa continua a ser elevada, tal como sublinha o painel de indicadores sociais que acompanha o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (ver caixa 4.3.1). Além disso, o número de repetições de ano é elevado, tendo cerca de um terço dos estudantes com 15 anos de idade repetido pelo menos um ano. A taxa de repetição de ano varia consoante os níveis de ensino e as regiões, sendo significativamente mais elevada nas regiões de Lisboa e do Sul do que no Norte e Centro. As medidas estratégicas destinadas a promover o sucesso escolar, a prestar apoio suplementar aos estudantes em risco de insucesso e a aumentar a oferta de ensino e formação profissionais ajudaram a reduzir progressivamente as taxas de repetição de ano nos últimos anos. Outras medidas também contribuíram, como a redução do rácio alunos/professores e os manuais escolares gratuitos para o ensino primário público. A taxa de abandono escolar precoce para as pessoas com deficiência permanece em 27,4 %, muito superior à média da UE de 23,6 %. A este respeito, a aplicação do Decreto-Lei sobre a educação inclusiva é afetada pela falta de recursos adequados.

As infraestruturas físicas das escolas melhoraram, mas subsistem preocupações quanto à qualidade global das infraestruturas escolares. Em 2007, o Governo lançou dois programas: um para alargar o ensino pré-escolar e requalificar as escolas primárias, através do financiamento e do apoio técnico aos municípios, e o outro para modernizar e melhorar as infraestruturas públicas do ensino secundário, aplicando um modelo de gestão e manutenção assente na entidade pública empresarial Parque Escolar. Cerca de um terço das escolas secundárias públicas (173 de um total de 526) foram renovadas, variando de 27 % na região Centro a 54 % no Alentejo. No entanto, a falta de recursos financeiros deu origem ao atraso ou à suspensão do investimento previsto nas restantes instalações do ensino secundário (cerca de uma centena de intervenções). Para além dos edifícios do ensino secundário requalificados, as infraestruturas escolares encontram-se em diferentes estados de degradação. As despesas de capital correspondem a menos de 2 % do orçamento total da educação em Portugal. Este baixo nível de investimento resulta em condições de aprendizagem difíceis em muitas escolas com edifícios antigos sem uma manutenção adequada.

Dar às escolas mais autonomia continua a ocupar um lugar de destaque na agenda política nacional para a educação. Durante o ano letivo de 2017/2018, 235 estabelecimentos de ensino secundário inferior e superior participaram num programa experimental de autonomia e flexibilidade curricular parcial. O projeto definiu

orientações sobre o modo como as escolas, autonomamente, poderiam desenvolver, operacionalizar e avaliar os currículos escolares, de modo a que os alunos possam completar com êxito os seus «perfis» no final da escolaridade obrigatória.

As competências dos professores exigem melhorias e o envelhecimento da população docente constituirá um desafio. Tal como comunicado no Inquérito Internacional sobre Ensino e Aprendizagem da OCDE de 2013, 9,2 % dos professores do ensino secundário inferior indicaram ter uma grande necessidade de desenvolvimento profissional das competências no domínio das tecnologias da informação e comunicação para as suas atividades. No mesmo inquérito, 26,5 % dos professores indicaram ter necessidades de formação para poderem ensinar estudantes com necessidades educativas especiais. Nos últimos 15 anos, verificou-se um envelhecimento substancial do pessoal docente: atualmente, os professores portugueses têm uma idade média que se aproxima dos 50 anos e o número de pessoas que entram na profissão docente tem vindo a descer. O Governo anunciou concursos públicos para integrar os professores no pessoal permanente.

Estão a ser aplicadas medidas para tornar o ensino superior mais atrativo e aumentar a taxa de conclusão. Em Portugal, a taxa de conclusão do ensino superior entre as pessoas com idade compreendida entre os 30-34 anos (33,5 %) é ainda inferior à média da UE (39,9 %). No entanto, a taxa de emprego dos recém-licenciados do ensino superior (80,7 %) está ligeiramente acima da média da UE (80,2 %). As medidas destinadas a aumentar o número de matrículas no ensino superior incluem o reforço dos mecanismos de apoio social aos estudantes provenientes de meios desfavorecidos, através de um aumento significativo das bolsas de estudo, da criação de bolsas específicas para estudantes com necessidades educativas especiais correspondentes ao montante da propina paga efetivamente, de um regime social para o pagamento de propinas em várias prestações e da implementação do programa «+Superior» reformulado para promover e apoiar as matrículas nas regiões menos densamente povoadas e nas regiões onde a procura é mais baixa. A taxa de conclusão do ensino superior das pessoas com deficiência é inferior à média da UE (25,5 % contra 30,3 % na UE) e não é garantida uma adaptação razoável para os estudantes com deficiência no ensino pós-secundário.

O baixo número de licenciados em tecnologias da informação e comunicação pode afetar a capacidade de inovação e o crescimento da produtividade de Portugal. O número de pessoas por cada 1 000 habitantes (com idades compreendidas entre os 20 e os 29 anos) titulares de diplomas universitários em ciências, tecnologia, engenharia e matemática em Portugal (18,6) corresponde aproximadamente à média da UE, de 19,1. No entanto, em 2016, a percentagem de licenciados em tecnologias da informação e comunicação (1,2 %) era muito inferior à média da UE (3,4 %). Do mesmo modo, a percentagem de licenciados nas ciências naturais, matemática e estatística era inferior à média (6,2 % contra 7,5 %). Para promover a inscrição nas tecnologias da informação e comunicação, na eletrónica e na física, o Governo aumentou as vagas disponíveis nestes domínios. Em 2017, cerca de 40 % dos estudantes recém-matriculados em cursos superiores de ensino e formação profissionais (Cursos Técnicos Superiores Profissionais) encontravam-se nos domínios da ciência, tecnologia, engenharia e matemática.

Está em curso uma revisão do sistema de ensino superior. Na sequência da apresentação, no início de 2018, da análise da OCDE sobre os sistemas de ensino superior, de ciência, de tecnologia e de inovação, o Governo aprovou uma série de iniciativas legislativas e programáticas, nomeadamente para graus e diplomas, para o acesso de estudantes internacionais ao ensino superior e para o reconhecimento de diplomas estrangeiros.

Portugal realizou progressos significativos a nível da disponibilização de oportunidades de ensino e formação profissionais. O ensino e a formação profissionais estão disponíveis nos níveis inferior, superior e pós-secundário. Os programas de aprendizagem e outros programas de ensino e formação profissionais integram a aprendizagem em contexto profissional. Foram desenvolvidos vários programas de educação e formação de adultos, incluindo formação modular certificada, e reconhecimento, validação e certificação de competências, nomeadamente no âmbito do programa Qualifica. Os dados sugerem uma

elevada percentagem de empregabilidade entre os licenciados do ensino e formação profissionais (75,8 %, superior à média da UE de 74,8 % em 2017), mas a percentagem de pessoas entre os 30 e os 34 anos de idade com conclusão de ensino e formação profissionais ou do ensino superior é baixa quando comparada com a média da UE (46,7 % contra 73,2 % em 2017). Os principais desafios do sistema de ensino e formação profissionais são a qualidade das ofertas de formação (e respetiva adaptação às necessidades do mercado de trabalho) e a capacidade dos prestadores.

O nível médio de qualificações da população adulta é baixo. Cerca de 52 % da população com idade compreendida entre os 25 e os 64 anos tem baixos níveis de escolaridade, muito acima da média da UE (22,5 % em 2017), atingindo mais de 60 % nos Açores e na Madeira. Esta situação constitui um desafio como prioridade de investimento, tendo em conta as transformações em curso nos mercados de trabalho e num contexto de envelhecimento da população. De acordo com o Inquérito Europeu ao Investimento (Banco Europeu de Investimento, 2018), a disponibilidade de pessoal qualificado é o segundo obstáculo mais importante ao investimento enfrentado pelas empresas inquiridas. No domínio específico da educação de adultos, há margem para continuar a envolver as pessoas com baixas qualificações (cuja participação na aprendizagem é inferior à média da UE) e alargar a cobertura de incentivos públicos específicos às pequenas e médias empresas relativamente à formação do seu pessoal. A Estratégia Nacional de Competências, criada com o apoio da OCDE, encontra-se atualmente na sua fase de ação e centra-se no reforço do sistema de educação de adultos. Além disso, a reprogramação dos fundos estruturais que Portugal executou em 2018 constitui um exercício útil para dar resposta ao desafio do baixo nível de competências. Implica um reforço significativo das dotações e o realinhamento das prioridades em matéria de melhoria de competências e educação de adultos.

O programa Qualifica é um instrumento importante para enfrentar o desafio de uma população adulta pouco qualificada. Lançado em março de 2017, este programa tem por objetivo aumentar as qualificações, facilitar percursos de formação personalizados e adaptar melhor as oportunidades de formação às necessidades do mercado de trabalho. No final de 2018, o programa tinha beneficiado cerca de 278 000 adultos. De acordo com dados nacionais, até dezembro de 2018 a maioria das consultas referiu-se a ofertas de formação (71 %), das quais 60 % eram formações modulares e 23 % relacionavam-se com a educação e formação de adultos. 29 % dos adultos foram orientados para o reconhecimento e a certificação de ações anteriores de formação. Além disso, Portugal tinha, no terceiro trimestre de 2018, 49,6 % da população ativa com o ensino secundário superior concluído (o objetivo para 2020 é de 50 %), embora a participação na educação de adultos em 2017 seja inferior à média da UE (9,8 % contra 10,9 %). As autoridades nacionais têm uma nova secção do programa em preparação — Qualifica AP — para funcionários públicos. A necessidade de realizar uma reforma estrutural do nível de qualificações da população levou as autoridades portuguesas a atribuírem a maior parte das dotações da reprogramação do Fundo Social Europeu ao programa Qualifica e às operações dos seus 300 centros, não apenas a nível nacional (com o Programa Operacional Capital Humano), mas também a nível regional.

A insuficiência das competências digitais pode prejudicar a inclusão, a empregabilidade e a competitividade. Em 2017, 50 % da população portuguesa ainda não possuía competências digitais básicas e 30 % não tinham quaisquer competências digitais, em comparação com uma média da UE de 43 % e 17 %, respetivamente. Os grupos vulneráveis da população, como os idosos ou as pessoas com baixos níveis de instrução ou com baixos rendimentos, estão em risco de exclusão digital (ver relatório de 2018 relativo a Portugal). Além disso, 18 % da população ativa portuguesa (pessoas empregadas e desempregadas) não têm competências digitais, em comparação com uma média da UE de cerca de 10 % (Comissão Europeia, Painel de Avaliação Digital).

Portugal iniciou uma série de iniciativas destinadas a melhorar as aptidões e competências digitais em 2018. Isto foi realizado principalmente através do programa INCoDe.2030, uma iniciativa portuguesa neste domínio, que consiste em cinco eixos principais (inclusão, educação, qualificação, especialização e investigação) e metas conexas para 2020, 2025 e 2030. Foi afetado um orçamento de 20 milhões de EUR (2018-2019) a ações de formação, incluindo

módulos de TIC obrigatórios, para desempregados com qualificações baixas (Vida Ativa Qualifica+). Foi definido um plano de trabalho para a iniciativa Capacitar i4.0, que visa integrar os programas Indústria 4.0 e INCoDe.2030 através do aumento do grau de preparação digital das empresas (ver também secção 4.4). Estão também em curso iniciativas promissoras para promover a inclusão digital, como as «Comunidades Criativas para a Inclusão Digital» (para desenvolver as competências digitais dos grupos vulneráveis) e o desenvolvimento de um plano de ação para reduzir as disparidades entre homens e mulheres nas tecnologias digitais, em consonância com as ações da UE neste domínio. Uma execução e um reforço atempados, com um nível de investimento adequado, serão cruciais para a eficácia destas medidas e das medidas conexas (algumas das quais se encontram na fase-piloto).

Necessidades de investimento

O aumento do investimento na educação e na formação, a existência de instituições e serviços de emprego modernos e a prossecução de políticas de inclusão social são fatores importantes para melhorar a produtividade e o crescimento inclusivo no longo prazo em Portugal. O baixo nível de qualificações da mão de obra constitui um obstáculo ao investimento e ao crescimento da produtividade. O investimento na educação e na formação, incluindo as infraestruturas, é fundamental para fazer face a uma elevada taxa de abandono escolar precoce e melhorar a empregabilidade e a mobilidade social. A utilização do pleno potencial da mão de obra, tendo em conta também o envelhecimento da população, exige investimento no reforço das capacidades dos serviços de emprego, políticas ativas e preventivas do mercado de trabalho eficazes e medidas para promover uma melhor conciliação entre vida profissional e familiar. A persistência das desigualdades, a elevada pobreza infantil e a pobreza no trabalho exigem investimentos em inclusão ativa, políticas de integração e serviços de apoio, incluindo cuidados de saúde e cuidados prolongados.

4.4. REFORMAS EM MATÉRIA DE COMPETITIVIDADE E INVESTIMENTO

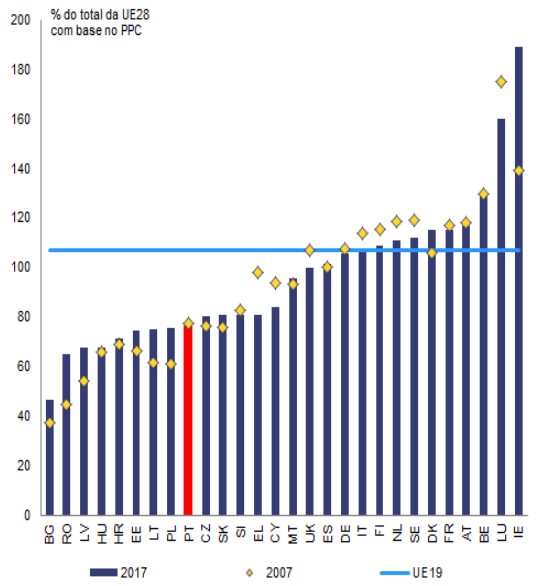
4.4.1. CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE E INVESTIMENTO*

Evolução da produtividade

Portugal apresenta um débil crescimento da produtividade. A debilidade da dinâmica da produtividade de Portugal explica igualmente, em certa medida, a ausência de convergência de rendimentos com a média da UE (ver gráfico 4.4.1). Tal deve-se, em parte, a um baixo nível de investimento e de acumulação de capital ao longo dos últimos anos. A contribuição do capital continua a ser inferior à anterior à crise, o que explica que a produtividade do trabalho e o crescimento potencial se mantenham a níveis relativamente baixos. No entanto, outros fatores estruturais específicos afetaram igualmente o desempenho da produtividade. A produtividade total dos fatores tem vindo a aumentar nos últimos anos, embora a um ritmo mais lento em comparação com a média da área do euro, e desacelerou em 2017 e 2018. Na sequência da Recomendação do Conselho de 2016, Portugal nomeou em março de 2018 o Conselho para a Produtividade como conselho nacional da produtividade.

O crescimento da produtividade do trabalho difere consideravelmente entre setores e dimensões empresariais. Nos serviços de mercado, a produtividade é reduzida principalmente pelo efeito dos serviços financeiros e de seguros, das atividades imobiliárias e dos subsetores das tecnologias da informação e comunicação. Em contrapartida, o crescimento da produtividade do trabalho na indústria transformadora tem sido comparável à média da área do euro desde 2000. Há indícios de que a afetação de crédito está a tornar-se mais sensível às diferenças setoriais e cada vez mais canalizada para os setores transacionáveis, com um maior potencial de crescimento e de produtividade: os empréstimos aos setores transacionáveis aumentaram para 61 % dos empréstimos totais no final de 2017. As grandes empresas portuguesas registam maiores produtividade, rendibilidade e capacidade de reembolso da dívida em todos os principais setores da economia. Embora as pequenas e médias empresas aumentem a sua produtividade numa maior medida do que as grandes empresas desde o período da crise, a diferença de produtividade entre as diferentes empresas não financeiras continua a ser significativa (Comissão Europeia, 2019c).

Gráfico 4.4.1: **Produtividade do fator trabalho**



Fonte: Eurostat

Investimento

O investimento está a aumentar, mas continua a ser reduzido. O rácio do investimento em relação ao PIB atingiu 16,6 % em 2017, o nível mais elevado desde 2012. Apesar desta melhoria, a taxa de investimento em Portugal continua a ser uma das mais baixas da UE. O período prolongado de fraco investimento deteriorou a situação em termos de capital acumulado e abrandou a taxa de intensidade de capital, que continua a ser significativamente inferior à média da UE (ver gráfico 4.4.2). O fosso entre Portugal e a UE no que se refere à intensidade de capital representa uma grande parte do diferencial de produtividade do trabalho.

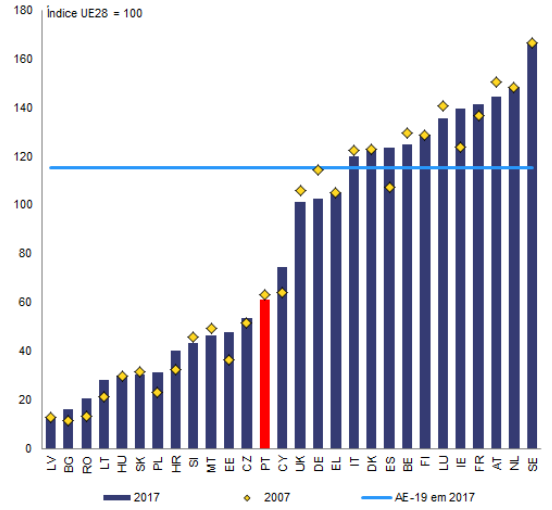
O investimento público retomou em 2017, mas manteve-se bastante abaixo dos níveis anteriores à crise. Em 2017, o investimento público registou um aumento de 23,4 % em relação ao mesmo período do ano anterior. No entanto, a sua parte no investimento total (11 %) é uma das mais baixas da série histórica. No médio prazo, prevê-se que o investimento público cresça mais rapidamente do que o PIB nominal, atingindo

2,6 % do PIB em 2020. Um investimento público racionalmente direcionado pode contribuir muito para estimular o crescimento potencial, alimentando o crescimento da produtividade através da melhoria do capital humano e de mais inovação tecnológica. De acordo com os dados empíricos, o investimento público em Portugal pode também criar um efeito de atração de investimento, proporcionando infraestruturas relevantes para o investimento privado.

O investimento direto estrangeiro está a ajudar a reduzir o desafio em matéria de investimento que Portugal enfrenta. As entradas de investimento direto estrangeiro aumentaram 8,3 %, numa base anual em 2017. Além disso, o volume acumulado de passivos referentes ao investimento direto estrangeiro em relação ao PIB (um indicador da abertura efetiva ao investimento direto estrangeiro) é de 62 %. Em 2017, o setor dos serviços registou o maior aumento dos passivos referentes ao investimento direto estrangeiro (+10,3 %), em especial no comércio grossista e retalhista (+21,7 %) e nas atividades profissionais, científicas e técnicas (+12,5 %). Os passivos aumentaram também na construção (+7,6 %), mas continuaram a diminuir na indústria transformadora (-19,9 %).

O investimento é igualmente travado por uma série de fatores macroeconómicos e estruturais (ver caixa 4.4.1). De acordo com um inquérito Eurobarómetro recentemente publicado (Political and Social TNS, 2018), Portugal está entre os países da UE com maiores desafios em matéria de investimento. Apenas 48 % das empresas portuguesas entrevistadas no inquérito puderam realizar, pelo menos, alguns dos investimentos pretendidos. Os fatores mais frequentemente mencionados como impedindo o investimento foram as perspetivas fracas ou incertas (pelo menos um «obstáculo menor» para 84 % dos inquiridos), a complexidade e a estabilidade da legislação fiscal (76 %), os custos da mão de obra e os encargos administrativos (ambos com 73 %).

Gráfico 4.4.2: **Capital acumulado líquido por trabalhador**



Fonte: Comissão Europeia

Os desafios em matéria de investimento dizem principalmente respeito às infraestruturas, às competências, à inovação, às alterações climáticas e ao ambiente. Os défices de infraestruturas de transportes e os défices de competências constituem obstáculos críticos ao investimento (caixa 4.4.1). Os investimentos destinados a melhorar as ligações ferroviárias com Espanha e as infraestruturas portuárias são essenciais para a competitividade das exportações. O défice de competências, em especial de competências digitais (ver secção 4.3), pode prejudicar a produtividade, em especial para as pequenas e médias empresas. A intensidade atual de I&D é insuficiente para modernizar o sistema nacional de investigação e inovação e a sua ligação à economia real (ver secção 4.4.1). Os desafios em matéria de investimento no setor da energia dizem respeito à necessidade de melhorar a conectividade interna e externa da Península Ibérica, à digitalização e descentralização dos serviços energéticos e à integração das energias renováveis na rede (ver secção 4.4.2). Os défices de investimento são também reais no domínio da gestão dos resíduos, estando Portugal em risco de incumprimento do objetivo de reciclagem de resíduos urbanos para 2020 (secção 4.4.2). Dar prioridade aos investimentos e às políticas para satisfazer as necessidades de descarbonização da UE e realizar os objetivos de reciclagem contribuiria para garantir a sustentabilidade do crescimento económico e do desenvolvimento.

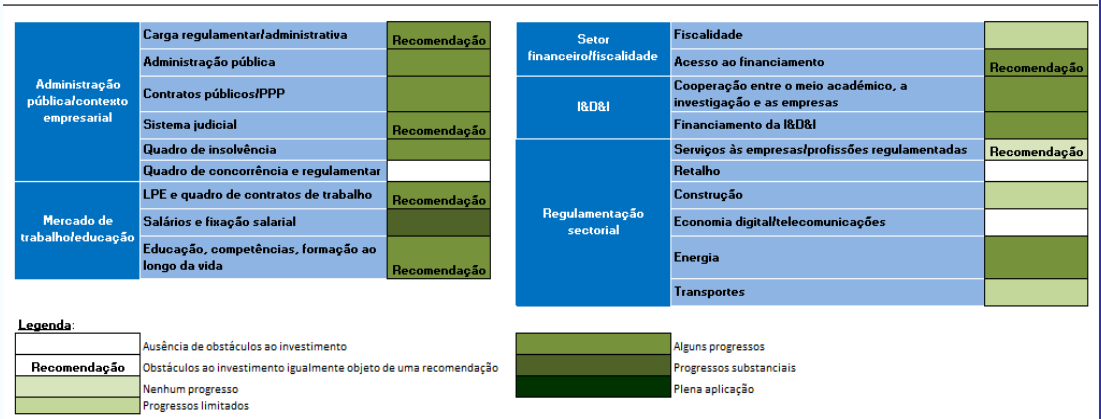
As empresas portuguesas enfrentam desafios para se expandirem. A percentagem de microempresas em Portugal que considera difícil crescer é mais elevada do que a média da UE. O receio de ter de fazer face a um agravamento da carga regulamentar e fiscal pode funcionar como um obstáculo significativo para o crescimento das empresas, incentivando-as a permanecerem pequenas. As empresas recém-criadas com menos de 3 anos têm taxas de sobrevivência baixas (53,85 % em 2016), o que indica a existência de deficiências e problemas estruturais, incluindo a escassez de competências de gestão e a baixa literacia financeira. Em 2012-2016, Portugal foi um dos países com taxas de mortalidade de empresas mais elevadas em relação às empresas ativas, ascendendo a 14,6 % (quase o dobro da média da UE de 8,4 %). A pequena dimensão é também suscetível de afetar a capacidade de investimento: de acordo com o inquérito sobre as práticas de gestão realizado pelo Instituto Nacional de Estatística, as pequenas e médias empresas tendem a ter uma gestão menos estruturada e, consequentemente, um menor nível de investimento. Outros obstáculos podem decorrer da dificuldade em reter os talentos e a disponibilidade limitada de trabalhadores qualificados. Além disso, o nível de internacionalização das empresas portuguesas continua a ser baixo.

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

Secção 1. Perspetivas macroeconómicas

Após ter atingido um crescimento anual de 9 %, em termos reais, em 2017, prevê-se que a formação bruta de capital fixo de Portugal seja moderada em 2018, para recuperar um certa dinâmica em 2019-2020. No primeiro semestre de 2018, o crescimento do investimento passou de dois dígitos, no ano anterior, para 4 % (variação anual homóloga). Em 2018, um investimento público inferior ao orçamentado e uma procura externa contida deverão ter afetado o crescimento do investimento. No médio prazo, prevê-se uma certa recuperação, impulsionada principalmente pelos fundos estruturais da UE.

Secção 2. Avaliação dos obstáculos ao investimento e reformas em curso



Portugal enfrenta múltiplos condicionalismos ao investimento. Várias características do setor financeiro dificultam o acesso das empresas ao financiamento (ver secção 4.2). As baixas qualificações, nomeadamente em matéria de competências digitais, e uma elevada percentagem de contratos temporários como consequência da rigidez do mercado de trabalho são os principais fatores subjacentes (ver secção 4.3). Existem também défices de investimento a nível das infraestruturas de transportes e energia, em especial no que se refere à conectividade interna e externa da Península Ibérica (ver secção 4.4). Os entraves regulamentares restringem a concorrência no setor dos serviços às empresas, prejudicando uma concorrência efetiva e a escolha e a qualidade dos serviços disponíveis (ver secção 4.4.2). Os desafios que se colocam ao contexto empresarial incluem obstáculos setoriais específicos em matéria de licenciamento e ineficiências no sistema judicial (ver secção 4.4.4).

Principais obstáculos ao investimento e ações prioritárias em curso:

Os défices e as desadaptações em matéria de competências da mão de obra comprometem a capacidade da economia para aumentar a produtividade e subir de patamar para setores com elevada intensidade de conhecimentos. As políticas destinadas a facilitar estes objetivos incluem o programa INCoDE.2030, centrado no reforço da literacia digital, bem como políticas destinadas a alargar o ensino e a formação profissionais nos domínios da ciência, da tecnologia, da engenharia e da matemática. Uma iniciativa fundamental para melhorar as competências é o programa Qualifica.

O desenvolvimento de infraestruturas de transportes, em especial ferroviárias e portuárias, contribuiria para reforçar a competitividade externa da economia. A ligação ferroviária com Espanha continua a ser um problema fundamental. As infraestruturas portuárias e, em particular, os terminais de contentores, têm necessidades de investimento significativas.

Em Portugal, a Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) é a entidade financeira portuguesa de desenvolvimento. Contribui para o financiamento de soluções para as pequenas e médias empresas — em especial, nos setores de bens ou serviços transacionáveis — e, ao mesmo tempo, presta serviços de consultoria em domínios como a estruturação do capital e a estratégia empresarial, assim como no domínio da fusão e compra de empresas. Além disso, a SPGM, Sociedade de Investimento S.A. é a entidade coordenadora do Sistema de Garantia Mútua, que presta garantias financeiras às pequenas e médias empresas, a fim de facilitar o seu acesso ao financiamento.

As pequenas e médias empresas portuguesas registam um atraso em termos de digitalização e a proporção dos investimentos em tecnologia digital no PIB tem diminuído desde 2000. Embora a percentagem de empresas (excluindo as microempresas) com níveis elevados de intensidade digital em Portugal seja superior à média da UE (Comissão Europeia, Painel de Avaliação Digital), a percentagem de empresas que vendem em linha estagnou. A integração das tecnologias digitais é significativamente inferior por parte das pequenas e médias empresas. Por sua vez, as microempresas estão claramente atrasadas na digitalização: em 2016, apenas 32 % tinham alguma forma de presença em linha e menos de 10 % exerciam atividades em linha. A execução do programa Indústria 4.0, que promove a adoção de tecnologias digitais pelas empresas, progrediu: das 64 medidas anunciadas, 60 foram lançadas. As autoridades estimam que o programa irá gerar 4 200 novos postos de trabalho e 700 milhões de EUR de exportações adicionais.

Investigação e inovação

Depois de ter diminuído na sequência da crise, a intensidade de I&D recuperou em 2016, embora continue a ser insuficiente para modernizar o sistema português de investigação e inovação e a sua articulação com a economia. A intensidade de I&D atingiu 1,3 % do PIB em 2017, após ter diminuído continuamente desde 2010. A intensidade de I&D do setor privado, correspondente a 0,67 % do PIB, ultrapassou a intensidade de I&D do setor público (0,63 % do PIB) em 2017. Uma resolução de 2018 adotada pelo Governo português estabeleceu os pilares da Estratégia de Inovação Tecnológica e Empresarial para Portugal que inclui objetivos revistos para o investimento público e privado em I&D: 3 % de intensidade de I&D até 2030, com uma proporção ambiciosa de um terço do setor público e dois terços do setor privado. O objetivo do Governo consiste em atingir uma intensidade de I&D de 1,8 % do PIB em 2020.

A estrutura económica de Portugal baseia-se em setores tradicionais de baixa e média-baixa tecnologia, o que dificulta a mutação estrutural. Registaram-se poucos progressos para melhorar a estrutura económica de Portugal no sentido de aumentar as percentagens de valor acrescentado dos setores da indústria transformadora e dos serviços de alta tecnologia. No entanto, ocorreu uma modernização tecnológica nos setores tradicionais, como o calçado e os têxteis, o que impulsionou a sua competitividade mundial e a produtividade do fator trabalho (PORDATA e AICEP, 2018). A resiliência e a internacionalização destes setores resultaram de prioridades claras, alinhadas estrategicamente com os ciclos de financiamento da UE, e do efeito de aglomeração ocorrido numa fase precoce em estreita cooperação com as universidades e as associações empresariais. Outros setores tradicionais, como a agricultura, que beneficiam igualmente dos fundos da UE, beneficiariam com um investimento contínuo em atualizações tecnológicas e da qualificação dos seus recursos humanos, em especial nas zonas rurais. Por conseguinte, os setores tradicionais em causa devem beneficiar do programa Indústria 4.0 do Governo no respeitante à qualificação dos recursos humanos e à elevação do nível tecnológico. Por outro lado, setores emergentes como as tecnologias da informação estão a criar novas oportunidades para melhorar a estrutura económica.

A promoção do investimento em ativos intangíveis, incluindo a I&D, mas também as competências económicas e digitais, contém um potencial significativo para que Portugal aumente a sua produtividade (Comissão Europeia, 2018c). O programa Qualifica, que visa a melhoria geral das competências da população, e o INCoDe.2030, a estratégia de Portugal para reforçar as competências digitais, procuram resolver este estrangulamento (ver secção 4.3.3).

As carreiras de investigação carecem de estabilidade e atratividade e são necessárias novas qualificações para responder melhor às necessidades do mercado de trabalho. Portugal realizou progressos significativos no aumento do número de licenciados em ciências e engenharias, atingindo níveis próximos da média da UE em 2016 (Eurostat). Todavia, o número de licenciados em informática continua a ser inferior à média da UE (ver secção 4.3.3). O setor industrial manifestou a sua preocupação quanto à dificuldade em encontrar pessoas qualificadas (incluindo nos domínios das tecnologias da informação). Portugal não dispõe de meios especializados e de trabalhadores altamente qualificados em número suficiente para cobrir as necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho nos domínios

prioritários da especialização inteligente. A percentagem de investigadores no mercado de trabalho aumentou, mas a capacidade de absorção das empresas continua a ser um obstáculo, embora esteja a melhorar lentamente. As carreiras de investigação no setor público não proporcionam estabilidade nem salários competitivos em relação a outros Estados-Membros da UE. Os contratos são tipicamente de curto prazo e baseados em bolsas com benefícios sociais limitados. A fim de melhorar o estatuto das carreiras de investigação, o Programa de Estímulo ao Emprego Científico inclui um incentivo fiscal através do qual as empresas recebem um desconto fiscal de 120 % quando contratam doutorados, e o programa Interface concede financiamento para incentivar a contratação de doutorados no quadro de contratos de prazo mais longo, financiando 50 % das respetivas remunerações durante 3 anos.

Os estrangulamentos existentes na articulação entre a ciência e as empresas dificultam a eficiência do sistema de investigação e inovação, tendo sido lançado um pacote de medidas. A percentagem de copublicações científicas entre os setores público e privado em Portugal diminuiu ao longo da última década, tendo Portugal tido uma das mais baixas classificações da UE neste domínio em 2017. A confiança mútua entre o meio académico e as empresas não está generalizada, a investigação empresarial não é incentivada e a transferência de conhecimentos não é devidamente apreciada (Comissão Europeia, 2018a). Para melhorar as condições contextuais da colaboração, Portugal lançou o programa Interface. Foram identificados laboratórios colaborativos no âmbito do programa Interface e a política portuguesa em matéria de aglomerações de empresas foi reforçada em 2017 para abranger setores tecnológicos avançados no âmbito da iniciativa «*Clusters* de competitividade». Além disso, «Portugal 2020» lança convites à apresentação de projetos em copromoção, criando centros comuns de investigação e inovação, bem como projetos de demonstração e linhas-piloto. A futura análise preliminar da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) recomenda a criação de plataformas de inovação regionais que permitam às pequenas e médias empresas o acesso a recursos essenciais à inovação, e que apoiem a mutualização e as parcerias entre organizações de transferência de conhecimentos.

Portugal é um inovador moderado, de acordo com o Painel Europeu da Inovação de 2018. O emprego nas empresas de crescimento rápido aumentou ao longo do tempo, tendo Portugal sido classificado ligeiramente acima da média da UE em 2015. No entanto, o desempenho em termos de inovação das pequenas e médias empresas tem vindo a deteriorar-se desde 2010 no que diz respeito às inovações a nível dos produtos, da comercialização e da organização, bem como das pequenas e médias empresas que colaboram entre si. A realização de menos investimentos de capital de risco desde o período anterior à crise (ver secção 4.2) pode ter prejudicado o crescimento de empresas inovadoras, apesar de uma melhoria global do ecossistema das empresas em fase de arranque devido à execução do programa StartUp Portugal.

4.4.2. SETOR DOS SERVIÇOS E INTEGRAÇÃO NO MERCADO ÚNICO*

Setor dos serviços

O nível de restrições regulamentares em Portugal é mais elevado do que a média do mercado único em vários setores. De acordo com o novo índice de restritividade do comércio de serviços intra-UE da OCDE, o nível de restrições regulamentares em Portugal em relação a outros Estados-Membros da UE é superior à média do mercado único em setores como os serviços de contabilidade, os serviços de construção e os serviços de distribuição (incluindo os serviços grossistas e retalhistas).

Os entraves regulamentares restringem a concorrência nos setores dos serviços profissionais e às empresas. Apesar dos esforços consideráveis para simplificar as regras e a regulamentação, com a introdução de uma lei-quadro em 2013, no âmbito do programa de assistência financeira, as profissões altamente regulamentadas continuam sujeitas a restrições importantes. As restrições de longa data em matéria de forma jurídica, participação acionista, gestão, práticas pluridisciplinares e publicidade, existentes nos serviços jurídicos, são contrárias à Lei-quadro de 2013. A proibição de grupos empresariais foi introduzida novamente em 2015 para todas as empresas profissionais, o que dissuade os principais operadores da UE de

operarem em Portugal. As reservas alargadas de atividades para profissões altamente regulamentadas, nomeadamente os advogados e outras profissões jurídicas, os arquitetos e os engenheiros, continuam por reformar, afastando assim os concorrentes que pretendem prestar serviços complementares. O recente estudo da OCDE e da Autoridade da Concorrência (OCDE, 2018b) propôs reformas da regulamentação dos serviços profissionais, em especial no que se refere ao âmbito das atividades reservadas, bem como das restrições quanto à forma jurídica, participação acionista, gestão, publicidade ([43]) restrições pluridisciplinares e regras de incompatibilidade. O estudo estima que o levantamento das restrições identificadas teria um impacto positivo na economia de 128 milhões de EUR por ano (cerca de 0,07 % do PIB) e um efeito multiplicador de 1,5 para os serviços jurídicos e contabilísticos ([44]). Espera-se que o Governo português aplique as recomendações da OCDE e da Autoridade da Concorrência com vista à introdução de reformas. Contudo, o âmbito dessa ação e os respetivos prazos devem ainda ser definidos.

Subsistem obstáculos à concorrência nos serviços de construção. O acesso ao mercado para os serviços de construção em geral foi simplificado em 2015. No entanto, é necessário continuar a aplicar algumas medidas para reformar o sistema de taxas de registo. Os serviços de construção em segmentos específicos do mercado continuam a ser sobrecarregados por regimes de licenciamento complexos, incluindo a falta de reconhecimento mútuo dos instaladores de equipamentos com gás fluorado provenientes de outros Estados-Membros (Ecorys, 2018). As disposições jurídicas aplicáveis às instalações de gás e de eletricidade foram recentemente objeto de reforma, mas continuam a ser impostos múltiplos procedimentos, que se sobrepõem, aos prestadores de trabalhos de instalação, tais como elevadores, telecomunicações, água, esgotos e alarmes, que poderiam beneficiar com uma simplificação. Por último, as licenças de construção poderiam ser simplificadas, designadamente mediante a racionalização dos fluxos de trabalho processuais a nível nacional e eliminando normas de construção prescritivas, que ainda abundam.

Portugal introduziu novos quadros regulamentares para o arrendamento de curta duração e os serviços de transportes urbanos. De acordo com o inquérito Eurobarómetro de 2018 sobre a utilização da economia colaborativa, Portugal apresenta um forte potencial de crescimento, uma vez que somente 3 % dos inquiridos ofereciam serviços através de plataformas colaborativas, tendo 30 % indicado que estariam eventualmente dispostos a fazê-lo. Durante os últimos 2 anos, registou-se um aumento de 50 000 unidades de alojamento para o arrendamento de curta duração. De igual forma, um inquérito realizado pela Comissão Europeia revela que 1,6 % da força laboral auferiu mais de metade dos seus rendimentos a partir dessas plataformas (contra 2,3 %, em média, nos 14 Estados-Membros objeto de inquérito). A fim de estabelecer um quadro jurídico claro para os operadores e combater a evasão fiscal, a Lei n.º 62/2018 introduziu um procedimento de autorização aplicável a novos estabelecimentos e novos requisitos com vista à defesa dos consumidores. A lei prevê igualmente a possibilidade de as câmaras municipais declararem «áreas de contenção» para impor limites ao número de estabelecimentos. Na mesma ordem de ideias, o Decreto-Lei n.º 45/2018 regulamenta as plataformas eletrónicas que prestam serviços de transporte urbano mediante veículos ligeiros de passageiros, impondo requisitos suplementares tanto aos condutores como às plataformas de mediação dos seus serviços. Em especial, confere exclusivamente às empresas o direito de prestar serviços (excluindo os particulares) e introduz limites na determinação das tarifas.

O setor retalhista apresenta bons resultados mas, em termos regulamentares e fiscais, persiste uma sobrecarga administrativa. Nos últimos anos, Portugal reduziu as restrições regulamentares aplicáveis à venda a retalho. Não obstante, alguns elementos dos quadros regulamentar e fiscal poderão ainda ser onerosos para as empresas, conforme se constata pelo indicador de restritividade do comércio retalhista (Comissão Europeia, 2018g): impostos específicos sobre o setor retalhista e encargos parafiscais, com

([43]) O estudo abrange 13 profissões liberais autorreguladas: advogados, solicitadores, agentes de execução, notários, engenheiros, engenheiros técnicos, arquitetos, auditores, contabilistas certificados, despachantes oficiais, economistas, farmacêuticos e nutricionistas.

([44]) Significando que 1,00 EUR de procura final adicional de serviços jurídicos e contabilísticos aumenta 1,49 vezes a atividade económica.

base na dimensão do estabelecimento, para a abertura ou o funcionamento de um estabelecimento comercial; procedimentos de autorização complexos para a criação de pontos de venda a retalho.

Desafios em matéria de investimento nos setores da energia, do ambiente e dos transportes

São necessários investimentos significativos com vista a apoiar a transição para as energias limpas, em consonância com o quadro da UE relativo ao clima e à energia para 2030 e ainda com o objetivo nacional de atingir a neutralidade em termos de emissões de carbono até 2050. Em dezembro de 2018, Portugal apresentou um roteiro para atingir a neutralidade em termos de emissões de carbono até 2050, projetando-se que tal se traduzirá em novas necessidades de investimento em torno de 2 mil milhões de EUR no período compreendido entre 2020 e 2050. No quadro da descarbonização será atribuído particular destaque, entre outros, aos edifícios, ao forte aumento da eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, bem como à mobilidade e à eletrificação do setor dos transportes. O novo roteiro contribuirá para a definição de planos nacionais integrados nos domínios da energia e do clima. No seu plano nacional relativo à energia e ao clima, a adotar até 31 de dezembro de 2019, em conformidade com o Regulamento Governação da União da Energia e Ação Climática ([45]), Portugal apresentará uma panorâmica geral das suas necessidades de investimento até 2030 no âmbito das diferentes dimensões da União da Energia. Isto incluirá as energias renováveis, a eficiência energética, a segurança do aprovisionamento, bem como a atenuação e adaptação às alterações climáticas. As informações prestadas, nomeadamente no projeto de plano transmitido em 31 de dezembro de 2018, contribuirão para melhor identificar e avaliar as necessidades de investimento em Portugal relacionadas com a energia e o clima.

Subsistem desafios para alcançar o objetivo de eficiência energética. Embora o consumo de energia primária e final tenha aumentado ligeiramente em 2016, os seus níveis foram inferiores em 1,7 % e 7,4 % ao objetivo indicativo para 2020. Impõe-se redobrar esforços para assegurar a consecução do objetivo cumulativo de economias finais de energia em conformidade com o artigo 7.º da Diretiva Eficiência Energética. Em Portugal, prevalece ainda uma margem alargada para melhorar a eficiência energética dos edifícios. Os investimentos neste domínio e, em especial, no segmento da habitação, constituem igualmente um meio eficaz de atenuar a pobreza energética, que constitui um problema grave em Portugal ([46]). São igualmente necessários investimentos adicionais para reduzir o consumo energético nas empresas. A adoção pelo mercado das soluções disponíveis em matéria de eficiência energética, inovação tecnológica, digitalização e melhoria das competências da mão de obra tem potencial para impulsionar uma maior eficiência energética.

Portugal está no bom caminho para cumprir o objetivo nacional em matéria de energias renováveis para 2020, mas regista atrasos quanto às trajetórias projetadas no âmbito do plano de ação nacional para as energias renováveis. Com uma percentagem de energias renováveis correspondente a 28,5 % em 2016, Portugal superou a trajetória indicativa para cumprir o seu objetivo vinculativo para 2020, a saber, uma proporção de 31 % de energias renováveis no consumo de energia final. Todavia, afiguram-se necessários investimentos suplementares para assegurar a consecução em tempo útil do objetivo de 2020, bem como dos objetivos de descarbonização a longo prazo. A atual estratégia de Portugal para as energias renováveis centra-se na energia solar, tendo o Governo autorizado um gigawatt de centrais de energia solar fotovoltaica, e continuando a defrontar-se com uma elevada procura de novos projetos de energias renováveis. Os

([45]) Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, que altera os Regulamentos (CE) n.º 663/2009 e (CE) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 2009/119/CE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (Texto relevante para efeitos do EEE)

([46]) Em 2017, segundo as estatísticas da União Europeia sobre o rendimento e as condições de vida, o indicador de pobreza energética «incapacidade de manter a casa adequadamente quente» revelava que 20,4 % da população portuguesa se encontrava numa situação de pobreza energética.

condicionalismos que entravam atualmente um maior desenvolvimento parecem prender-se com a falta de capacidade de rede para integrar quotas mais elevadas de energias renováveis e ainda com procedimentos complexos de autorização e licenciamento. É também necessário continuar a desenvolver novas tecnologias de energias renováveis menos difundidas, mas que apresentam um grande potencial, como a energia oceânica (ondas, marés, salinidade, etc.), geotérmica e eólica marítima.

Uma melhor conectividade da Península Ibérica poderia propiciar uma maior concorrência e facilitar a implantação das energias renováveis. Em 2017, o grau de interconexão da eletricidade em Portugal situava-se ainda abaixo do limiar de 10% previsto para 2020. Os investimentos na conclusão dos projetos de interesse comum em curso permitirão a Portugal atingir este objetivo, ao aumentarem em 3,2 gigawatt a capacidade de interconexão Portugal-Espanha até ao final de 2022. Portugal beneficiará igualmente de uma maior integração no mercado interno, graças à evolução verificada em termos de novas infraestruturas concluídas em 2018 em Espanha e França (gasoduto Val de Saône em França) ou em desenvolvimento (por exemplo, projeto do golfo de Biscaia). Os progressos quanto à integração do mercado português do gás no mercado ibérico têm sido morosos, faltando ainda concluir um acordo bilateral entre Portugal e Espanha. A cooperação regional entre Portugal, Espanha e França continua a ser um aspeto fulcral para avançar com a execução dos projetos de infraestruturas prioritárias e para uma maior integração da Península Ibérica no mercado único da eletricidade.

As necessidades em termos de investimentos suplementares prendem-se com a digitalização e a descentralização da energia, bem como a integração das energias renováveis na rede. Em 2019, prevê-se o lançamento de concursos relativos à atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em baixa tensão. É importante que as condições estabelecidas nesses concursos apoiem a transição para as energias limpas e tenham em conta o facto de serem necessários investimentos para a digitalização e a descentralização dos serviços de energia e a integração das energias renováveis na rede. O processo de implantação de contadores inteligentes em Portugal não foi ainda formalmente lançado, mas no final de 2017 os projetos-piloto em zonas urbanas já abrangiam cerca de 20 % da população nacional.

Os preços da energia (incluindo impostos e taxas) mantêm-se acima da média da UE. Os preços da eletricidade estão acima da média da UE, sendo superiores em 1 % para os utilizadores industriais e em 12 % para as famílias ([47]). Tal deve-se essencialmente ao peso da tributação (impostos e taxas), uma vez que a componente energética é inferior à média da UE. Estes encargos decorrem sobretudo da necessidade de abater o défice tarifário no setor e com os compromissos financeiros assumidos perante os produtores de eletricidade. O Governo adotou medidas para reduzir o défice tarifário que, no atual cenário de base, será plenamente abatido até 2022. Uma das medidas consiste em afetar parte das receitas provenientes das licenças relativas à emissão de dióxido de carbono para abater esse défice tarifário. Prevê-se igualmente que a dívida tarifária irá diminuir à medida que os compromissos financeiros assumidos no âmbito de contratos anteriores com as respetivas tarifas de aquisição vierem progressivamente a expirar ao longo da próxima década. No setor do gás, os preços do gás para uso doméstico mantêm-se a níveis significativamente acima da média da UE (+20 %), não obstante uma queda significativa nos últimos anos ([48]). Os preços do gás para outros utentes que não as famílias também diminuíram nos últimos 3 anos, situando-se agora abaixo da média da UE. No entanto, a concentração nos mercados retalhistas do gás e da eletricidade continua a ser elevada.

Embora os objetivos de 2020 em matéria de emissões de gases com efeito de estufa estejam prestes a serem alcançados, é necessário redobrar esforços e realizar investimentos suplementares para atingir os objetivos de carbono zero para 2050. Portugal comprometeu-se a respeitar um objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa em 2020, que pressupõe um aumento de 1 % das emissões face aos níveis de 2005. Em 2016, Portugal excedeu em

([47]) Com base em dados relativos a 2017 (Relatório de 2018 sobre os preços e os custos da energia na Europa)

([48]) Com base em dados relativos a 2017 (Relatório de 2018 sobre os preços e os custos da energia na Europa)

17,1 % os seus objetivos anuais de emissões de gases com efeito de estufa ao abrigo da Decisão Partilha de Esforços e tudo aponta para o cumprimento do seu objetivo para 2030 nos termos do Regulamento Partilha de Esforços. Segundo os dados atualmente disponíveis, verificou-se uma redução de 17,4 % nas emissões totais de gases com efeito de estufa no período compreendido entre 2005 e 2017. Todavia, as emissões de gases com efeito de estufa em 2017 aumentaram 7,1 % em comparação com 2016, devido aos incêndios florestais e à seca extrema. O inventário de 2018 relativo aos gases com efeito de estufa indica que, em 2016, os setores mais significativos em termos de emissões de gases com efeito de estufa foram a energia (26 % do volume total), seguido dos transportes (24 %), da indústria (20 %) e da agricultura (10 %).

Antecipar os efeitos adversos das alterações climáticas, como as inundações e os incêndios florestais, continua a ser um objetivo prioritário e problemático em Portugal. A intensificação dos riscos naturais relacionados com as alterações climáticas, como as secas graves e o calor extremo (que aumentaram o risco de incêndios florestais, a perda de biodiversidade e a desertificação), as inundações e a erosão costeira, foram identificados como riscos significativos. As opções estratégicas e em matéria de gestão para reduzir os incêndios florestais devem centrar-se no combate às suas causas profundas. Para além de investimentos no restabelecimento das zonas florestais afetadas, impõe-se portanto redobrar esforços para prevenir a eclosão de incêndios florestais e minimizar as condições para a sua propagação e progressão, Os investimentos na prevenção dos riscos e na capacidade de preparação, bem como em medidas de adaptação entre setores, são cruciais para atenuar os efeitos previstos sobre os cidadãos, o ambiente e, em última análise, a economia.

Portugal enfrenta ainda desafios ambientais e necessidades de investimento de grande envergadura no domínio da gestão dos recursos hídricos e dos resíduos, da qualidade do ar e da proteção da natureza, como salientado na análise empreendida pela Comissão sobre a execução da política ambiental. Portugal continua a adotar medidas para promover a transição para uma economia circular, como a aplicação do Plano de Ação Nacional para a Economia Circular de 2017-2020. Portugal está em risco de não cumprir o objetivo da UE de reciclagem de 50 % dos seus resíduos urbanos até 2020. Por conseguinte, são necessários esforços suplementares para melhorar a gestão dos resíduos, em especial na região ultraperiférica dos Açores, que apresenta a taxa mais elevada de resíduos urbanos depositados em aterros. Não obstante os progressos alcançados nos últimos anos na gestão dos recursos hídricos, subsistem desafios, por exemplo, no que se refere à governação desses recursos e à necessidade de colmatar lacunas nos investimentos neste domínio, especialmente no que diz respeito às águas residuais e à reabilitação da massa de água. A nível autárquico, persiste uma elevada fragmentação do setor e continua por se fazer sentir o pleno potencial inerente à reorganização dos serviços de água e de tratamento de águas residuais.

Portugal apresenta um bom desempenho em termos de conectividade em banda larga, apesar de os níveis de adoção permanecerem relativamente baixos. Todos os cidadãos portugueses dispõem da possibilidade de acesso à banda larga em casa e as redes de banda larga ultrarrápida já se encontram disponíveis para 95 % das famílias, o que se situa muito acima da média da UE (58 %) (Comissão Europeia, Painel de Avaliação Digital). A implantação alargada da rede de fibra ótica até casa coloca Portugal em boas condições de atingir os objetivos europeus de cobertura da banda larga para 2020 e 2025. No entanto, a sua adoção e preços continuam a suscitar desafios. São necessários, portanto, esforços adicionais para alcançar os últimos 5 % das famílias sem cobertura das redes de acesso da próxima geração, bem como para aumentar a respetiva adoção. Além disso, prevê-se que as atuais interligações de fibra ótica Continente-Açores-Madeira cheguem ao termo da sua vida útil em torno de 2025.

A falta de uma capacidade adequada para contentores em Sines e na área de Lisboa restringe o impacto das infraestruturas portuárias na economia a nível regional e nacional. A expansão contínua dos mercados mundiais de exportação/importação gera uma maior procura, nomeadamente no que diz respeito à capacidade de movimentação de contentores. Devido à sua situação geográfica, Portugal é um ponto de entrada natural em termos marítimos, especialmente para as rotas transatlânticas. Expandir a capacidade de movimentação de

contentores permitiria a Portugal captar uma maior quota desta procura acrescida. A realização de investimentos atempados nos novos terminais de contentores em Sines e no Barreiro (Terminal Vasco da Gama) contribuiria para suprir esta falta de capacidade. A finalização dos projetos de investimento em curso noutros grandes portos portugueses (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz, Setúbal) também aumentará a capacidade de movimentação. Por último, a renegociação das concessões portuárias (excluindo Leixões) reforçaria a participação dos investidores privados no financiamento dos investimentos em infraestruturas portuárias.

A interoperabilidade ferroviária continua a constituir um importante ponto de estrangulamento. Portugal é condicionado pela necessidade de atravessar o território espanhol para chegar à Europa central. As linhas ferroviárias continuam a ser muito subaproveitadas nas ligações com Espanha (corredores Este-Oeste e Norte-Sul). Portugal e Espanha estão a implementar uma estratégia que visa nomeadamente assegurar um planeamento específico para a implantação da interoperabilidade ferroviária na Península Ibérica e, em última análise, a sua ligação à rede ferroviária francesa, estando a ser realizados projetos de ambos os lados da fronteira para eletrificar as linhas ferroviárias e expandir a dimensão dos comboios. Os principais projetos cofinanciados pelo Mecanismo Interligar a Europa registam atualmente atrasos que, nalguns casos, não podem ser plenamente superados. Aparentemente, existem condicionalismos associados ao número de pessoas que participam no desenvolvimento dos projetos cofinanciados pelo Mecanismo Interligar a Europa e ao seu grau de especialização. A elaboração de um plano ibérico abrangente, incluindo a identificação das etapas intercalares, dos terminais e das interligações que se impõem para tirar proveito da modernização da rede ferroviária espanhola e do desenvolvimento da bitola da União Internacional dos Caminhos de Ferro contribuiria para melhorar o desempenho ferroviário internacional dos comboios portugueses. Trata-se de um aspeto fundamental para superar a situação periférica de Portugal e para aproveitar o potencial dos portos portugueses, limitados até à data por um modelo unicamente rodoviário. O reforço dos investimentos ferroviários cofinanciados pela UE contribuiria também para otimizar a utilização do financiamento da União e reduzir a necessidade de fundos nacionais (estes corredores representam, em conjunto, um investimento global superior a 1,3 milhões de EUR).

4.4.3. DIMENSÃO REGIONAL

Portugal caracteriza-se por assimetrias territoriais, em termos de distribuição espacial dos recursos e das oportunidades. 52 % do PIB português e 44 % da população concentram-se nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, que representam 5,1 % do território de Portugal continental. Verificam-se discrepâncias significativas em termos de desigualdade e pobreza em todo o país. Como se pode ver na secção 4.3.2, os Açores, a Madeira e a região da capital foram as zonas mais afetadas pelo risco de pobreza ([49]) em 2017, tendo em conta os limiares de pobreza regionais (se aferida pelo limiar de pobreza nacional, a taxa de pobreza em Lisboa é baixa). Em termos geográficos, a vulnerabilidade social concentra-se nomeadamente nas zonas urbanas do país mais densamente povoadas (com algumas exceções, como a costa meridional na região do Alentejo; ver secção 4.3). As prioridades de investimento a nível regional e local devem ser definidas de forma integrada, tendo em conta os desafios territoriais multifacetados suscitados pela exclusão económica e social e ainda pela sustentabilidade ambiental. Neste contexto, o Programa Nacional da Politica de Ordenamento do Território visa instituir um quadro abrangente para orientar as estratégias territoriais e o investimento a nível regional e local.

Portugal enfrenta desafios específicos ligados à urbanização e à evolução demográfica. O número de habitantes tem vindo a diminuir nas zonas rurais e nas zonas urbanas de menor dimensão, tornando-as menos atrativas para as empresas e aumentando os custos de manutenção do nível de serviços públicos. Em 2017, o índice de envelhecimento era mais elevado nas zonas rurais do que nas zonas urbanas, sendo esta assimetria particularmente patente nas sub-regiões

([49]) Tendo em conta a proporção de pessoas que auferem rendimentos pecuniários equivalentes a menos de 60 % da mediana do equivalente de distribuição do rendimento pecuniário disponível.

da Beira Baixa (Centro) e em Terras de Trás-os-Montes (Norte). Paralelamente, as áreas metropolitanas têm enfrentado desafios relacionados com a expansão urbana, o aumento da pobreza, o congestionamento do tráfego e a má qualidade do ar. Há que prosseguir estratégias de investimento destinadas a reforçar as ligações entre as zonas rurais e as zonas urbanas e a dar resposta aos problemas supramencionados através de uma abordagem integrada e multissetorial que vise os territórios funcionais e transponha as fronteiras administrativas, envolvendo igualmente os cidadãos e as comunidades locais.

Portugal revelou algumas divergências relativamente à UE em termos de PIB *per capita*, enquanto as disparidades regionais tendem a diminuir. A divergência externa no que diz respeito ao PIB por habitante em padrões de poder de compra na última década coexistiu com um reforço da coesão interna entre regiões. Todavia, uma proporção significativa desta diminuição das disparidades regionais deve-se sobretudo a uma contração mais elevada na região da capital e não ao crescimento nas regiões menos desenvolvidas (ver secção 1).

Apesar de uma lenta retoma desde 2013, o investimento em Portugal persiste a baixos níveis em todas as regiões ([50]). Se for analisado o período 2009-2016 (último ano disponível nas estatísticas nacionais discriminadas a nível regional), o declínio mais acentuado registou-se na Região Autónoma da Madeira (-58 %), enquanto a região Norte, que se caracteriza pela abertura da sua economia, denotou uma melhor resiliência, em termos relativos, durante a recessão (-24 %). Assiste-se, desde 2013, a uma recuperação geral do nível de investimento, nomeadamente na região de Lisboa.

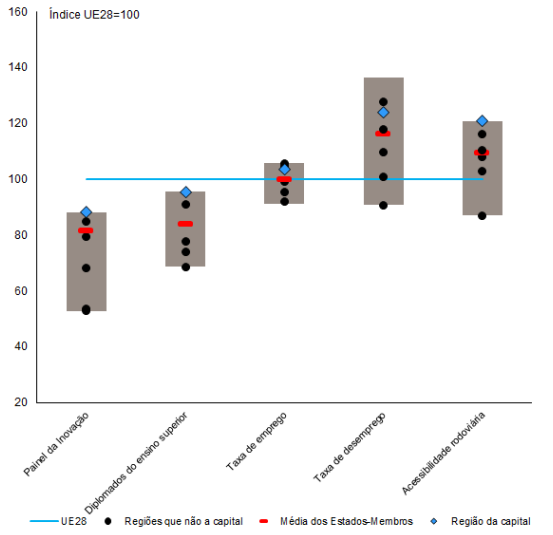
Os principais indicadores do mercado de trabalho apontam para diferenças regionais moderadas, ao passo que as disparidades são mais acentuadas em termos de produtividade. Em 2017, a taxa de desemprego em Portugal variou entre 10,6 % na Madeira e 7,1 % na região Centro, enquanto na região da capital (9,3 %) era ligeiramente superior à média nacional, o que sugere que os diferentes mercados regionais se caracterizam por níveis de eficiência distintos na absorção dos recursos disponíveis em termos de mão de obra. A dinâmica da produtividade do trabalho continua a ser fraca (ver secção 4.4.1), persistindo diferenças significativas em todo o país. A região mais produtiva é a Área Metropolitana de Lisboa, que se situa a 95 % da média da UE, enquanto a região Norte se situa no outro extremo, com 65 %. A disponibilidade de mão de obra qualificada também varia consoante as regiões. Por exemplo, Lisboa é a região que apresenta os melhores resultados em termos de conclusão do ensino superior, enquanto o Alentejo e o Algarve registam atrasos a este nível (ver gráfico 4.4.3). A taxa de abandono escolar/cursos de formação diminuiu em todas as regiões, mas continua a ser relativamente elevada em ambas as regiões ultraperiféricas: 27,8 % nos Açores (2017) e 23,2 % na Madeira (2016).

Segundo o painel de avaliação da inovação regional de 2017, as regiões portuguesas são «moderadamente» inovadoras. A área metropolitana de Lisboa e a região Norte apresentavam a intensidade mais elevada de I&D, enquanto os Açores, a Madeira e o Algarve registavam os valores mais baixos (ver gráfico 4.4.3).

Apesar da boa conectividade geral em banda larga (ver secção 4.4.2), a cobertura é insuficiente em várias zonas rurais e persistem disparidades regionais no acesso de próxima geração. Apesar de Portugal apresentar um dos níveis mais elevados de cobertura de banda larga ultrarrápida, subsistem diferenças significativas entre as regiões na cobertura da rede de acesso da próxima geração. Em 2017, o Alto Minho era a única região onde a disponibilidade da rede de acesso da próxima geração era inferior a dois terços das famílias (56,4 %). Além disso, as regiões do Alentejo Litoral e de Tâmega e Sousa dispunham de uma cobertura da rede de acesso à banda larga da próxima geração inferior a 80 %. A cobertura nas zonas rurais, correspondente a 78,5 %, é consideravelmente inferior à existente nas zonas mais densamente povoadas, embora se situe muito acima da média da UE.

([50]) Formação bruta de capital fixo a preços correntes (2011), INE. Estatísticas Portugal.

Gráfico 4.4.3: **Regiões em Portugal e dotações de fatores produtivos**



Painel da Inovação 2017, Diplomados do ensino superior: % da população com idades entre os 30 e os 34 (2017);Taxa de emprego 2015-2017, Desemprego 2017, acessibilidade rodoviária: rácio entre a população a menos de 120 km e a população acessível com uma viagem de carro de 90 minutos (2016)
Fonte: Eurostat, Comissão Europeia

Os transportes individuais agravam os problemas sazonais relacionados com a qualidade do ar e o congestionamento do tráfego nas principais áreas metropolitanas, designadamente em Lisboa e no Porto. De acordo com o Inquérito de Mobilidade de 2017, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística de Portugal, cerca de 80 % da população desloca-se diariamente, representando as deslocações em veículo automóvel 68 % das mesmas na Área Metropolitana do Porto e 59 % na Área Metropolitana de Lisboa. São necessários investimentos para melhorar a capacidade, a atratividade e a interconectividade dos transportes públicos urbanos, juntamente com um maior apoio às medidas de mobilidade não motorizada, a fim de promover a transição para meios de transporte alternativos mais respeitadores do ambiente nas zonas urbanas.

As regiões ultraperiféricas da Madeira e dos Açores apresentam características geográficas únicas. A sua localização remota, insularidade e topografia específica, bem como a sua maior vulnerabilidade face às alterações climáticas, impõem forçosamente custos de transporte e de comunicação mais elevados, economias de escala limitadas e a sua dependência face a um número reduzido de atividades económicas, o que limita o seu crescimento socioeconómico e a convergência com os indicadores nacionais em vários domínios económicos. São necessárias estratégias específicas em termos territoriais e no domínio do investimento para melhorar a acessibilidade e interconectividade entre as ilhas de cada arquipélago e para reforçar a coesão territorial destas regiões.

4.4.4. QUALIDADE E GOVERNAÇÃO INSTITUCIONAL*

Administração pública

A partir de 2019, um novo programa de descentralização irá ser progressivamente implementado durante 3 anos. Prevê novas transferências de responsabilidades num vasto leque de domínios, nomeadamente transportes, educação e cuidados de saúde. Tem como objetivo aumentar a proporção de recursos despendidos a nível local, intensificando simultaneamente a cooperação intermunicipal, incluindo a nível metropolitano. Neste contexto, adotou-se em 16 de agosto de 2018 um acordo-quadro e a Lei n.º 51/2018 que altera a Lei das Finanças Locais, tendo em vista a adaptação dos recursos humanos e do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, que foram completados numa etapa ulterior por diversos decretos-leis setoriais. O volume das transferências financeiras para os municípios destinadas a compensar as novas funções deverá cifrar-se, no total, em torno de 1 a 1,2 mil milhões de EUR, devendo as mesmas ser aplicadas de forma neutra em termos orçamentais.

Contexto empresarial e encargos administrativos

O contexto empresarial melhorou consideravelmente, mas subsistem desafios que limitam o investimento. Portugal ocupa o 34.º lugar na classificação do Banco Mundial sobre a facilidade de realizar atividades empresariais (Banco Mundial, 2018b), à frente de várias economias da UE. Em alguns casos, Portugal caracteriza-se por um quadro particularmente favorável às empresas (por exemplo, criação de empresa ou registo de propriedade). No entanto,

aspetos como os atrasos nos pagamentos provenientes do setor público continuam a ser problemáticos. Os atrasos são particularmente longos no setor da saúde e no que se refere às autoridades regionais e algumas autoridades autónomas (ver secção 4.1). Desde 2017, Portugal tem vindo a gerir o programa *Custa Quanto?* Para avaliar o impacto de qualquer nova legislação sobre as empresas. De acordo com a unidade responsável pelo programa, que tem vindo a realizar um alargado programa de formação entre os ministérios quanto à metodologia a aplicar para o efeito, um número significativo de novos diplomas legislativos não acarretou quaisquer custos adicionais para as empresas. Contudo, na etapa atual, as empresas e as partes interessadas apenas têm participado de forma limitada no trabalho de avaliação, que está a ser empreendido, em relação a cada diploma legislativo, pelos ministérios responsáveis. A excessiva pegada regulamentar e a incerteza continuam a ser os obstáculos mais importantes ao investimento para a maioria das empresas (Banco Europeu de Investimento, 2018). Segundo um inquérito recente realizado pelo Instituto Nacional de Estatística ([51]), os encargos associados ao licenciamento (juntamente com o sistema judicial) continuam a constituir um dos principais entraves ao investimento, de acordo com o seu indicador de custos regulamentares de base.

Introduziram-se novas medidas para reduzir os encargos administrativos no âmbito do programa SIMPLEX +. O programa SIMPLEX+ continua a ser o programa de simplificação mais pertinente para reduzir os encargos administrativos e melhorar as relações entre os serviços públicos, por um lado, e os cidadãos e as empresas, por outro. As avaliações anteriores e em curso das medidas aplicadas revelaram poupanças significativas (por exemplo, a medida *Fatura Sem Papel*, lançada em 2017, permite às empresas não imprimir faturas, o que se traduziu numa poupança de 6 milhões de EUR). Em junho de 2018, na sequência de uma abordagem participativa para recolher novas ideias e propostas, foi introduzido um conjunto de 175 medidas novas. Essas medidas articulam-se com 93 medidas plurianuais lançadas ao abrigo do programa SIMPLEX +2017.

([51]) Inquérito aos Custos de Contexto 2017, INE, julho de 2018

No entanto, as medidas de simplificação surtiram efeitos setoriais limitados no que diz respeito à supressão dos principais entraves ao licenciamento. Salvo algumas exceções, como a concessão de licenças para atividades de aquicultura e no setor do turismo, o programa SIMPLEX+ apresentou resultados limitados em termos de redução dos encargos decorrentes de regras processuais complexas em matéria de licenciamento. As iniciativas setoriais específicas no âmbito do programa SIMPLEX+ circunscrevem-se frequentemente à digitalização dos procedimentos de controlo e, embora importantes, não contribuem para resolver a persistência dos obstáculos restritivos ao licenciamento. A redução do número de autoridades competentes envolvidas, a substituição generalizada dos regimes de autorização pela apresentação prévia de declarações de responsabilidade (sem necessidade de proceder à sua comprovação através de documentos diversos), a redução dos prazos alargados para a tomada de decisão no âmbito dos regimes de autorização e uma utilização mais generalizada da aprovação tácita (regra de «consentimento na falta de resposta») continuam a ser as questões mais problemáticas.

Sistema judicial

Apesar de o sistema judicial em Portugal ter continuado a tornar-se mais eficiente, enfrenta ainda desafios que se prendem sobretudo com os prazos de tramitação nos tribunais administrativos e fiscais. Segundo os dados recolhidos através do Painel de Avaliação da Justiça na UE, a taxa de resolução dos processos administrativos diminuiu em 2017 para 105 %~, contra 112 % em 2016, enquanto o tempo de tramitação aumentou de 911 dias, em 2016, para 988 dias em 2017.

Portugal introduziu uma série de medidas destinadas a reduzir os atrasos nos processos judiciais, que continuam a ser problemáticos. O Decreto-Lei n.º 81/2018 introduziu equipas de reação rápida, criando equipas de juízes para a recuperação de processos pendentes de decisão final nos tribunais administrativos e nos tribunais tributários, sob a supervisão do juiz presidente da respetiva zona geográfica e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Além disso, introduziram-se incentivos para efeitos de

desistência dos pedidos de processo ou ainda para submeter os processos a arbitragem**.** O Decreto-Lei prevê que os cidadãos e as empresas que renunciem voluntariamente aos seus processos contra o Estado até ao final de 2019 serão dispensados do pagamento de custas judiciais. Além disso, a Autoridade Tributária pode renunciar a um processo quando for claro que a jurisprudência na matéria não lhe é favorável. O Decreto-Lei também prevê um recurso acrescido à arbitragem. Isto significa que todos os processos que tenham dado entrada nos tribunais ordinários até 2016 podem «migrar» para o mecanismo de arbitragem, ou seja, o Centro de Arbitragem Administrativa, com dispensa de pagamento de custas processuais; em média, o Centro de Arbitragem Administrativa requer 4,5 meses para proceder à resolução de um processo, contra uma média de 10 anos nos tribunais ordinários, o que leva assim a que esta solução seja bem acolhida pelo setor empresarial.

Outras medidas promoveram uma maior justiça eletrónica, bem como a especialização dos tribunais. A Portaria n.º 267/2018 relativa à tramitação eletrónica dos processos nos tribunais administrativos e fiscais tornou obrigatória a apresentação por via eletrónica dos requerimentos neste âmbito. A portaria introduz medidas destinadas a simplificar e a agrupar os procedimentos (principalmente no domínio dos procedimentos fiscais). Em setembro de 2018, o Governo aprovou alterações ao quadro legislativo (estatuto) dos tribunais administrativos e fiscais que promovem uma maior especialização dos tribunais. A proposta do Governo, que não foi ainda aprovada pelo Parlamento, consiste em criar 2 juízos de contratos públicos, com jurisdição territorial alargada, 10 juízos administrativos sociais, com competência para litígios em matéria de emprego público e relacionados com formas públicas ou privadas de proteção social, e 11 juízos de execução fiscal e de recursos contraordenacionais, com competência para todos os litígios de execuções fiscais e de contraordenações tributárias.

Entraram em vigor novas medidas aplicáveis aos processos de insolvência, mas a duração média dos processos continua a aumentar. A Lei n.º 6/2018 introduziu o mediador de recuperação de empresas, um profissional competente e experiente incumbido de prestar assistência aos devedores. O mediador é nomeadamente concebido para as pequenas e médias empresas, devendo realizar um diagnóstico objetivo e prestar aconselhamento sobre os eventuais instrumentos jurídicos adaptados à situação da empresa. A Lei n.º 8/2018 relativa ao regime extrajudicial de recuperação de empresas prevê novas melhorias a este respeito. Além disso, a Lei n.º 7/2018 introduziu um regime jurídico para a conversão de créditos em capital próprio. Esta legislação aplica-se em caso de incumprimento e de situação líquida negativa, prevendo a reestruturação do balanço com a conversão de créditos em capital próprio, simplificando os procedimentos em vigor. Os dados trimestrais mostram que, no período compreendido entre junho de 2017 e junho de 2018, a duração média dos processos de insolvência e recuperação aumentou, tendo passado de 45 para 53 meses ([52]).

Luta contra a corrupção

Prosseguem os esforços desenvolvidos para combater a corrupção, mas as delegações locais do Ministério Público beneficiariam da afetação de melhores recursos para o efeito. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) tem vindo a consolidar a sua experiência positiva em matéria de investigações, tendo nomeadamente assegurado a dedução das primeiras acusações contra a corrupção estrangeira. Prevê-se que este departamento se torne mais eficaz em virtude da legislação contra o branqueamento de capitais que faculta ao Ministério Público o acesso direto a uma série de bases de dados e graças a um protocolo assinado recentemente com o Instituto dos Mercados Públicos (setembro de 2018), que concede ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal o acesso direto à base de dados de cada entidade adjudicante. As capacidades analíticas e técnicas do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, bem como da polícia judiciária, têm igualmente vindo a melhorar, mas os serviços regionais no domínio da execução das ações penais e das investigações continuam a não dispor dos recursos necessários para o efeito, não obstante

([52]) Boletim de informação estatística trimestral, 2º trimestre de 2018, do Ministério da Justiça sobre processos de insolvência, recuperação e processos especiais para acordo de pagamento (2007-2018).

serem responsáveis pela investigação de casos complexos ([53]).

A prevenção da corrupção continua a ser problemática devido à falta de uma estratégia coordenada e à fragmentação das competências ([54]). O Conselho de Prevenção da Corrupção dispõe de um mandato limitado e escassos recursos, centrando-se essencialmente na emissão de orientações sobre os riscos de corrupção e na realização de campanhas de sensibilização nas escolas. O Conselho coopera igualmente com vários ministérios para integrar os planos de corrupção nos exercícios de auditoria. A Assembleia da República está a debater a criação de uma nova entidade no âmbito do Tribunal Constitucional que seria incumbida de verificar as declarações de património tendo em vista assegurar a transparência dos cargos políticos. Atualmente, esta competência pertence ao Tribunal Constitucional e ao Procurador-Geral ([55]), mas a sua execução tem sido muito problemática. A capacidade do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional é extremamente limitada e constitui um obstáculo à verificação eficaz, atempada e periódica do património ([56]). Para melhorar a sua eficiência, é necessário reforçar a capacidade do Tribunal Constitucional, bem como melhorar a cooperação interinstitucional e o intercâmbio de informações (Relatório Anual de Atividades de 2011 do Procurador-Geral).

Há pouca transparência em torno dos trabalhos da comissão *ad hoc* criada na Assembleia da República para simplificar a legislação de combate à corrupção. A comissão está atualmente a organizar audições públicas e visa ultimar os seus trabalhos em 2019. Muitos dos compromissos assumidos pelo Governo no seu programa de 2015 relativamente à luta contra a corrupção encontram-se consequentemente ainda por concretizar ([57]). Continua por esclarecer se será adotada uma abordagem abrangente no domínio da legislação de combate à corrupção, não sendo este importante processo legislativo norteado por uma estratégia clara.

Contratos públicos

Desde a entrada em vigor do novo Código dos Contratos Públicos, em janeiro de 2018 (Decreto-Lei n.º 111-B/2017), registaram-se menos concessões diretas. Os dados da plataforma eletrónica de contratação pública apontam para uma descida em torno de 24 % numa base anual (em termos de valor) e de 36 % numa base anual (em número de procedimentos) no primeiro trimestre de 2018. Esta queda decorre das restrições mais rigorosas sobre o recurso ao ajuste direto e da inclusão de um novo procedimento obrigatório de consulta prévia, com consulta a três fornecedores, para empreitadas de valor mais elevado.

A verificação efetuada pelas autoridades portuguesas responsáveis pela auditoria dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos identificou deficiências no planeamento, bem como nas capacidades de monitorização e controlo aquando da execução dos contratos. A falta de planos adequados, estruturados e quantificados conduz a uma interpretação por vezes demasiado lata do conceito de urgência extrema e ao recurso indevido a adjudicações por ajuste direto. Definiu-se o cargo de gestor do contrato para prestar apoio no âmbito de contratos complexos do ponto de vista técnico e

([53]) Regra geral, os processos de corrupção são atribuídos ao serviço regional competente, a menos que envolvam mais do que um distrito judicial, caso em que o Procurador-Geral pode atribuir o caso ao DCIAP.

([54]) As alterações legislativas introduzidas pela Lei n.º 19/2008 permitiram reforçar a cooperação entre o Procurador-Geral e o Tribunal Constitucional no que diz respeito à verificação das declarações de património.

([55]) As alterações legislativas introduzidas pela Lei n.º 19/2008 permitiram reforçar a cooperação entre o Procurador-Geral e o Tribunal Constitucional no que diz respeito à verificação das declarações de património.

([56]) O serviço apenas emprega quatro procuradores que têm de examinar as declarações de património de 15 000 a 16 000 titulares de cargos políticos, sendo igualmente responsáveis pelo cumprimento das regras relativas à inibição do exercício de cargos públicos devido a incompatibilidades e impedimentos. O serviço não procede à verificação cruzada das informações introduzidas pelos declarantes com outras bases de dados oficiais, como registos da população e registos comerciais, ou com informações sobre contas bancárias. O serviço não dispõe de um sistema que permita atribuir prioridade aos processos, salvo na eventualidade de uma reclamação específica; caso contrário, as declarações são examinadas por ordem cronológica, o que provoca atrasos significativos.

([57]) Entre outros aspetos, são de referir 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.

financeiro, devendo também contribuir para reforçar a supervisão insuficiente durante a fase de execução dos contratos.

A transparência e a fiabilidade dos dados relativos à contratação pública estão a melhorar, mas a eficiência e a concorrência nos procedimentos de contratação pública devem ainda ser reforçadas. A Autoridade da Concorrência portuguesa tem vindo a envidar esforços tendo em vista uma maior sensibilização para as questões associadas à contratação pública. A partir de janeiro de 2018, a Autoridade da Concorrência, a Inspeção-Geral de Finanças, o Tribunal de Contas e o Gabinete do Procurador-Geral passaram a dispor de acesso direto à base de dados do Portal, o que lhes permitirá descarregar informações pertinentes para fins de análise estatística e desenvolver a sua esfera de ação, para além de prevenir práticas não concorrenciais. O Instituto dos Mercados Públicos e a Central de Compras são responsáveis pela formação das entidades adjudicantes, a fim de garantir o seu profissionalismo. A unidade do Ministério das Finanças responsável pelas parcerias público-privadas presta apoio técnico às parcerias entre o setor público e o setor privado. O portal nacional de fornecedores públicos foi criado para o programa SIMPLEX + e introduziu uma certa simplificação administrativa.

ANEXO A: QUADRO RECAPITULATIVO

Compromissos	**Síntese da avaliação([58])**
Recomendações dirigidas a Portugal de 2018	
Recomendação n.º 1: Assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não exceda 0,7 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Utilizar ganhos excecionais para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Reforçar o controlo das despesas, a relação custo-eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no setor da saúde, com destaque para a redução dos pagamentos em atraso no setor hospitalar. Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, nomeadamente através do aumento do respetivo rendimento líquido global e da redução da dívida.	Portugal registou **progressos limitados** em relação à Recomendação n.º 1.
Assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não exceda 0,7 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Utilizar ganhos excecionais para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas.	**Esta apreciação global da Recomendação n.º 1 não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.**
Reforçar o controlo das despesas, a relação	Registaram-se **progressos limitados** no que toca a

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

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 a cumprir 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.

Plena aplicação:

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

custo-eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no setor da saúde, com destaque para a redução dos pagamentos em atraso no setor hospitalar.	colocar os pagamentos em atraso persistentemente elevados no setor hospitalar numa trajetória regular de decréscimo. A relação custo-eficácia continuou a ser promovida no setor da saúde em 2018, nomeadamente através de um maior recurso a compras centralizadas e de uma utilização mais frequente dos medicamentos genéricos e biossimilares. No entanto, apesar das medidas de compensação substanciais, os pagamentos em atraso no setor hospitalar continuam a ser elevados e não diminuíram de forma constante e duradoura; após terem atingido um nível anual mínimo em abril de 2018, voltaram a registar um aumento gradual nos meses seguintes. Foi criada uma estrutura de missão em 2018, com base na qual deverá ser lançado, em 2019, um novo programa para fazer face a estes pagamentos em atraso. Embora o programa represente um primeiro passo promissor na direção certa, resta saber se conduzirá a uma redução significativa dos pagamentos em atraso do setor hospitalar a curto prazo.
Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, nomeadamente através do aumento do respetivo rendimento líquido global e da redução da dívida.	Registaram-se **progressos limitados** na melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas. O objetivo anterior, que consistia em que estas empresas, no seu conjunto, atingissem e um rendimento líquido próximo, mas ainda inferior, ao equilíbrio em 2018, foi adiado para 2019. Em termos gerais, os esforços de racionalização previstos e o reforço da monitorização foram adiados e não se traduziram em medidas corretivas, onde tal era necessário, em 2018. As medidas destinadas a reforçar a monitorização das empresas públicas e a assegurar um maior cumprimento dos seus orçamentos iniciais devem ser implementadas em 2019.
Recomendação n.º 2: Promover um quadro propício à contratação de trabalhadores com base em contratos de duração indeterminada, incluindo mediante a revisão do quadro jurídico em consulta com os parceiros sociais. Aumentar o nível de competências da população adulta, incluindo a literacia digital, reforçando e alargando para o efeito a cobertura da componente de formação nos programas de qualificações da população adulta. Aumentar a taxa de ingresso no ensino superior, nomeadamente nos domínios científico e tecnológico.	Portugal realizou **alguns progressos** em relação à Recomendação n.º 2

Promover um quadro propício à contratação de trabalhadores com base em contratos de duração indeterminada, incluindo mediante a revisão do quadro jurídico em consulta com os parceiros sociais.	**Alguns progressos**: na sequência do novo acordo tripartido assinado em junho de 2018, estão a ser preparadas algumas medidas. Este acordo visa combater o emprego precário, reduzir a segmentação do mercado de trabalho e promover um maior dinamismo na negociação coletiva. As medidas propostas no acordo, sujeitas à aprovação parlamentar (prevista para 2019), procuram introduzir alterações ao Código do Trabalho, ao Código dos Regimes Contributivos, ao quadro jurídico para a proteção dos trabalhadores, ao quadro das políticas ativas do mercado de trabalho e a outra legislação complementar. Outras iniciativas incluem o reforço dos recursos humanos da Autoridade de Inspeção do Trabalho (com vista a reduzir a utilização abusiva e ilegal de contratos temporários e outras formas de trabalho atípicas) e um novo programa para a regularização extraordinária de contratos de trabalho precários na função pública.
Aumentar o nível de competências da população adulta, incluindo a literacia digital, reforçando e alargando para o efeito a cobertura da componente de formação nos programas de qualificações da população adulta.	**Alguns progressos:** o nível de qualificação da população adulta é baixo, o que constitui um desafio num contexto de envelhecimento da população. O programa Qualifica é um instrumento importante para enfrentar este desafio. Competências digitais insuficientes podem impedir a inclusão, a empregabilidade e a competitividade.
Aumentar a taxa de ingresso no ensino superior, nomeadamente nos domínios científico e tecnológico.	**Alguns progressos:** estão a ser aplicadas medidas para reforçar a atratividade e a taxa de conclusão do ensino superior. A revisão do sistema de ensino superior está em curso. O número de licenciados em tecnologias da informação e da comunicação é baixo.
Recomendação n.º 3: Reforçar a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação de empresas e reduzir os obstáculos ao mercado secundário no que diz respeito aos empréstimos de mau desempenho. Melhorar o acesso das empresas ao financiamento. Reduzir a carga administrativa encurtando os prazos processuais, recorrendo com maior frequência à aprovação tácita e reduzindo os requisitos de apresentação de documentos. Eliminar as restrições regulamentares persistentes, assegurando a correta aplicação do quadro normativo aplicável às profissões fortemente regulamentadas. Reforçar a eficiência dos tribunais administrativos, nomeadamente, mediante a	Portugal realizou **alguns progressos** em relação à Recomendação n.º 3

diminuição da vigência dos processos.	
Reforçar a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação de empresas e reduzir os obstáculos ao mercado secundário no que diz respeito aos empréstimos de mau desempenho.	**Alguns progressos**: Portugal adotou planos para introduzir um sistema de alerta precoce para as empresas em dificuldades, que ajudará a identificar as empresas em dificuldades financeiras numa fase precoce. Em 2018, foram aplicadas algumas medidas destinadas a encurtar os processos longos e a melhorar a eficiência do sistema judicial.
Melhorar o acesso das empresas ao financiamento.	**Alguns progressos**: realizaram-se alguns progressos na melhoria do acesso ao financiamento. Em 2018, vários programas, como o Capitalizar ou o Internacionalizar, incluíram linhas de crédito para facilitar o acesso ao financiamento (a título de exemplo, as linhas de crédito do Capitalizar aumentaram relativamente a 2017). Outros programas, incluindo os lançados em anos anteriores, visaram setores específicos. No entanto, as fontes alternativas de financiamento registaram progressos limitados (também devido à sensibilização insuficiente para as opções disponíveis) e, não obstante as melhorias, os capitais próprios ainda são pouco substanciais e os investimentos em capital de risco (expressos em percentagem do PIB) são dos mais baixos dos países da OCDE, permanecendo inferiores aos níveis anteriores à crise.
Reduzir a carga administrativa encurtando os prazos processuais, recorrendo com maior frequência à aprovação tácita e reduzindo os requisitos de apresentação de documentos.	**Alguns progressos**: realizaram-se alguns progressos na redução da carga administrativa. O programa SIMPLEX introduziu novas medidas que conduziram a alguma simplificação horizontal e a aplicação do princípio da declaração única reduziu alguns requisitos de apresentação de documentos; todavia, a simplificação setorial foi pouco significativa. A apresentação de provas pelo requerente continua a ser a norma e não a exceção; as declarações de responsabilidade são uma forma de controlo raramente aceite pela administração portuguesa. Os procedimentos de autorização morosos continuam a ser a forma mais frequente de controlar a entrada no mercado dos prestadores de certos serviços, com longos prazos processuais de decisão, não havendo autorização tácita em demasiados casos.
Eliminar as restrições regulamentares persistentes, assegurando a correta aplicação do quadro normativo aplicável às profissões fortemente regulamentadas.	**Ausência de progressos:** não foram realizados quaisquer progressos na eliminação das persistentes restrições regulamentares aplicáveis às profissões fortemente regulamentadas, embora tenham sido tomadas algumas medidas

	preliminares no bom sentido. Em julho de 2018, foi publicado um estudo realizado conjuntamente pela OCDE e pela Autoridade da Concorrência portuguesa, que identificou restrições à concorrência no quadro jurídico das profissões altamente regulamentadas e apresentou uma série de recomendações de reforma. Espera-se que o Governo português dê seguimento às recomendações de reforma, embora a dimensão da ação e o prazo estejam ainda por definir.
Reforçar a eficiência dos tribunais administrativos, nomeadamente, mediante a diminuição da vigência dos processos.	**Alguns progressos:** de acordo com os dados fornecidos pelas autoridades portuguesas, a evolução global das taxas de resolução dos processos dos tribunais administrativos e fiscais entre 2015 e 2017 revelou uma melhoria sustentada (79,9 % em 2015 e 105 % em 2017 [1]). O tempo de resolução continua a ser elevado e a sua redução para o mesmo período é lenta (2015: 992 dias, 2016: 911 dias, 2017: 988 dias). Portugal introduziu um conjunto de medidas para reduzir os atrasos nos processos, bem como medidas adicionais para promover o sistema de justiça eletrónica e a especialização dos tribunais. No que diz respeito aos processos de insolvência, foram tomadas novas medidas. Todas estas medidas deverão ter um impacto positivo na eficiência do sistema judicial português no futuro próximo.

Estratégia Europa 2020 (metas nacionais e progressos realizados)

Meta para a taxa de emprego fixada no PNR: 75 %.	Os principais indicadores do mercado de trabalho estão próximos dos níveis anteriores à crise à medida que a situação do mercado de trabalho continua a melhorar. A taxa de emprego (grupo etário 20-64 anos) continuou a aumentar de forma constante, atingindo 75,3 % no 2.º trimestre de 2018 (acima da meta da Estratégia Europa 2020 de 75 %).
Meta para I&D fixada no PNR: 2,7 % do PIB	A intensidade de I&D estava em declínio desde 2010, mas a tendência negativa foi invertida em 2016. No entanto, a intensidade de I&D situou-se em 1,3 % do PIB em 2017, permanecendo bastante inferior às metas nacionais e da UE. Em 2017, a intensidade de I&D de Portugal era constituída por 51% (0,67 % do PIB) de investimento privado e 48 % (0,63 % do PIB) de

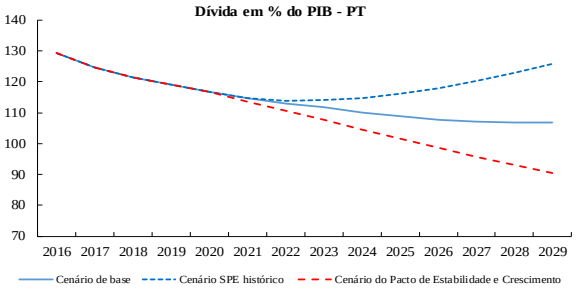
	investimento público.
Meta nacional em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE): -1 % em 2020, em comparação com 2005 (em setores não incluídos no regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE))	As emissões de Portugal não abrangidas pelo RCLE diminuíram 14 % entre 2005 e 2017, tendo atingido o seu objetivo para 2017 (uma diminuição de 1 %) por uma diferença de 13 pontos percentuais. De acordo com as últimas projeções nacionais baseadas nas medidas em vigor, as emissões nos setores não abrangidos pelo RCLE diminuíram 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 %	Os dados provisórios do Eurostat mostram que, em 2017, Portugal registou uma proporção de 28,1 % de energias renováveis no consumo final de energia, ou seja, 0,32 pontos percentuais abaixo da percentagem atingida em 2016 (28,42 %). Esta evolução deve-se ao aumento anual do consumo de energia final e ao desempenho do setor do aquecimento e da refrigeração, no qual a proporção de energias renováveis diminuiu 0,7 pontos percentuais, passando para 34,39 %. Nos setores da eletricidade e dos transportes, os dados mostram um ligeiro aumento da proporção das energias renováveis para, respetivamente, 54,17 % e 7,93 %. Embora Portugal esteja ainda acima da trajetória indicativa para cumprir a meta vinculativa nacional de 31 % em 2020, afiguram-se necessários esforços suplementares para assegurar o cumprimento deste objetivo em tempo útil, tendo igualmente em conta que Portugal regista atrasos em relação às trajetórias indicativas estabelecidas no seu plano nacional para as energias renováveis.
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.	Embora os dados de 2016 revelem que Portugal parece estar no bom caminho para atingir o seu objetivo nacional, os dados recentes relativos a 2017 mostram que o consumo de energia em Portugal está a aumentar. Com base nos dados provisórios do Eurostat relativos a 2017, o consumo de energia primária foi superior em 1,3 % ao nível visado (22,8 Mtep, sendo que a meta para 2020 é de 22,5 Mtep). No que se refere ao consumo de energia final, os valores de Portugal estão 4,9 % abaixo do objetivo para 2020 (16,6 Mtep, sendo que a meta para 2020 é de 17,4 Mtep). Portugal necessita de envidar esforços suplementares para controlar o consumo de energia nos próximos anos e assegurar que os níveis de consumo de energia primária e final permanecem

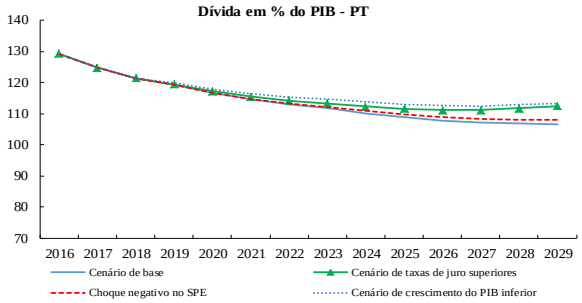
	abaixo das metas indicativas nacionais para 2020.
Meta em matéria de abandono escolar/de formação precoce: 10 %.	Registaram-se progressos consideráveis na última década na redução da taxa de abandono escolar precoce (de 28,3 % em 2010 para 12,6 % em 2017; no entanto, as taxas são superiores a 20 % nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores). A taxa de abandono escolar precoce para as pessoas com deficiência (27,4 %) permanece muito superior à média da UE (23,6 %).
Meta em matéria de ensino superior: 40 % da população com idade entre os 30-34 anos.	Em Portugal, a taxa de conclusão do ensino superior entre as pessoas com idade compreendida entre os 30-34 anos (33,5 %) é ainda inferior à média da UE (39,9 %). A taxa de conclusão do ensino superior para as pessoas com deficiência é inferior à média da UE (25,5 % contra 30,3 % na UE)
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. (ano de base 2008).	O número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social diminuiu em [-359 000 pessoas], o que significa que Portugal já ultrapassou a meta fixada para 2020 (200 000 pessoas).

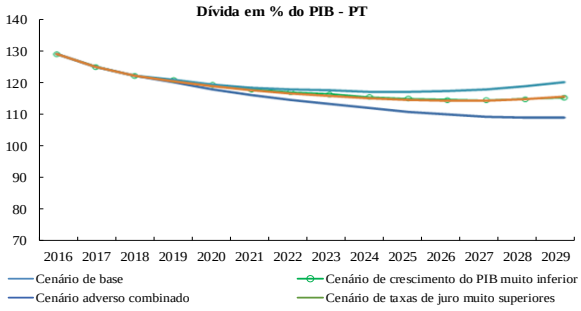
ANEXO B: ANÁLISE DA COMISSÃO DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E RISCOS ORÇAMENTAIS

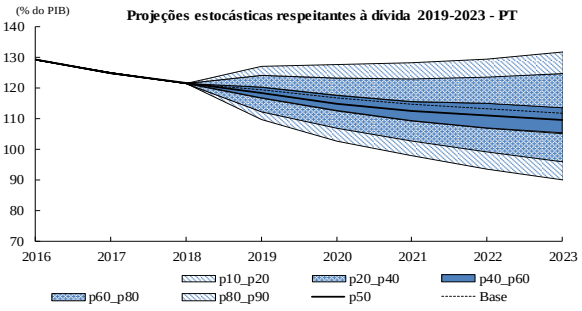
Projeções da dívida das administrações públicas segundo o cenário de base, cenários alternativos e testes de sensibilidade

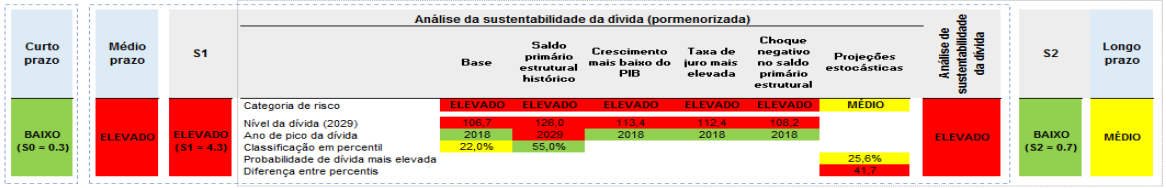
PT - Projeções da dívida no cenário de base	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Rácio da dívida bruta	**124,8**	**121,5**	**119,2**	**116,8**	**114,6**	**113,0**	**111,7**	**110,1**	**108,8**	**107,8**	**107,1**	**106,8**	**106,7**
Variações do rácio (-1+2+3)	*-4,5*	*-3,3*	*-2,3*	*-2,4*	*-2,2*	*-1,6*	*-1,3*	*-1,6*	*-1,3*	*-1,0*	*-0,7*	*-0,3*	*-0,1*
das quais													
(1) Saldo primário (1.1+1.2+1.3)	**0,9**	**2,7**	**2,7**	**3,0**	**2,7**	**2,4**	**2,1**	**2,0**	**1,9**	**1,9**	**1,8**	**1,6**	**1,5**
(1.1) Saldo primário estrutural *(1.1.1-1.1.2+1.1.3)*	***2,5***	***2,5***	***2,4***	***2,3***	***2,2***	***2,1***	***2,1***	***2,0***	***1,9***	***1,9***	***1,8***	***1,6***	***1,5***
(1.1.1) Saldo primário estrutural (antes de custos do envelhecimento)	*2,5*	*2,5*	*2,4*	*2,3*	*2,3*	*2,3*	*2,3*	*2,3*	*2,3*	*2,3*	*2,3*	*2,3*	*2,3*
(1.1.2) Custos do envelhecimento					*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,2*	*0,3*	*0,4*	*0,5*	*0,6*	*0,7*
(1.1.3) Outros (impostos e rendimentos de propriedade)					*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
(1.2) Componente cíclica	***0,4***	***0,6***	***0,7***	***0,7***	***0,5***	***0,2***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***
(1.3) Medidas pontuais e outras medidas temporárias	***-2,0***	***-0,4***	***-0,4***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***0,0***
(2) Efeito acumulativo (2.1+2.2+2.3)	**-1,6**	**-0,9**	**-0,7**	**-0,6**	**0,5**	**0,7**	**0,8**	**0,4**	**0,6**	**0,8**	**1,1**	**1,4**	**1,4**
(2.1) Despesas com juros	*3,8*	*3,5*	*3,3*	*3,2*	*3,3*	*3,3*	*3,4*	*3,5*	*3,6*	*3,8*	*3,9*	*4,1*	*4,2*
(2.2) Efeito do crescimento	*-3,5*	*-2,6*	*-2,2*	*-2,0*	*-0,9*	*-0,5*	*-0,4*	*-0,9*	*-0,8*	*-0,8*	*-0,7*	*-0,7*	*-0,7*
(2.3) Efeito da inflação	*-1,9*	*-1,7*	*-1,8*	*-1,8*	*-1,9*	*-2,1*	*-2,2*	*-2,2*	*-2,2*	*-2,1*	*-2,1*	*-2,1*	*-2,1*
(3) Ajustamentos défice-dívida	**-2,0**	**0,3**	**1,1**	**1,2**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**











Nota: Para mais informações, consultar o Relatório sobre a sustentabilidade orçamental da Comissão Europeia de 2018.

[1] O primeiro quadro apresenta as projeções de base (política orçamental inalterada). Mostra a evolução projetada para a dívida das administrações públicas e a sua decomposição entre o saldo primário, os efeitos cumulativos e os ajustamentos défice-dívida. Os efeitos cumulativos medem o impacto líquido dos efeitos contraditórios das taxas de juro, da inflação e do crescimento real do PIB (e das taxas de câmbio em alguns países). Os ajustamentos défice-divida incluem diferenças entre contabilidade de caixa e contabilidade de exercício, acumulação de ativos financeiros e valorização, bem como outros efeitos residuais.

[2] Os gráficos apresentam uma série de testes de sensibilidade relativamente ao cenário de base, bem como cenários políticos alternativos, em especial: o cenário do saldo primário estrutural (SPE) histórico (em que o SPE se situa na sua média histórica), o cenário do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) (em que se pressupõe que a política orçamental evolui de forma consentânea com as principais disposições do PEC), um cenário de taxaa de juro superiores (+1 ponto percentual em comparação com o cenário de base), um cenário de crescimento inferior do PIB (-0,5 pontos percentuais em comparação com o cenário de base) e um choque negativo no SPE (calibrado com base na variação projetada). Incluem ainda um cenário adverso combinado e testes de sensibilidade reforçada (no que se refere às taxas de juro e ao crescimento), bem como projeções estocásticas. As informações mais pormenorizadas relativamente à conceção destas projeções podem ser encontradas no relatório sobre a sustentabilidade orçamental de 2018.

[3] O segundo quadro apresenta a classificação do risco orçamental global a curto, médio e longo prazo.

a. Para o curto prazo, a categoria do risco (baixo/elevado) baseia-se no indicador S0. Este é um indicador de deteção precoce do *stress* orçamental no próximo exercício, com base em 25 variáveis orçamentais e ligadas à competitividade financeira que, no passado, se revelaram ser os principais indicadores de *stress* orçamental. O limiar a partir do qual é assinalado *stress* orçamental é 0,46.

b. Para o médio prazo, a categoria de risco (baixo/médio/elevado) baseia-se na utilização conjunta do indicador S1 e nos resultados da avaliação da sustentabilidade da dívida. O indicador S1 mede o ajustamento orçamental necessário (acumulado ao longo dos 5 anos que se seguem ao período abrangido pelas previsões e posteriormente sustentado) para que o rácio dívida/PIB diminua para 60% até 2033. Os valores críticos utilizados são 0 e 2,5 pontos percentuais de PIB. A classificação da análise de sustentabilidade da dívida baseia-se nos resultados de 5 cenários determinísticos (de base, SPE histórico, taxas de juro superiores, crescimento inferior do PIB e choque negativo no SPE) e nas projeções estocásticas. São utilizados diferentes critérios, como o nível projetado da dívida, a trajetória da dívida, o caráter realista dos pressupostos orçamentais, a probabilidade de estabilização da dívida e o grau de incerteza.

c. Para o longo prazo, a categoria de risco (baixo/médio/elevado) baseia-se na utilização conjunta do indicador S2 e dos resultados da análise da sustentabilidade da dívida. O indicador S2 mostra o ajustamento orçamental inicial e permanente necessário para estabilizar o rácio dívida/PIB ao longo de um período indefinido, estando incluídos os custos decorrentes do envelhecimento demográfico. Os valores críticos utilizados são 2 e 6 pontos percentuais de PIB. Os resultados da análise da sustentabilidade da dívida são utilizados para especificar melhor a classificação do risco a longo prazo, em especial nos casos em que são identificadas vulnerabilidades da dívida (categoria de risco médio/elevado na análise da sustentabilidade da dívida).

ANEXO C: QUADROS NORMALIZADOS

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ativos totais do setor bancário (% do PIB)[1)]	302,5	271,4	250,3	229,6	202,3	197,5
Proporção dos ativos dos cinco maiores bancos (% dos ativos totais)	70,3	69,2	72,3	71,2	73,1	-
Propriedade estrangeira do sistema bancário (% dos ativos totais)[2)]	20,3	20,5	23,3	22,5	30,3	31,3
Indicadores de solidez financeira:[2)]						
- empréstimos de mau desempenho (% dos empréstimos totais)	-	16,6	17,5	17,2	13,3	11,7
- rácio de adequação dos fundos próprios (%)	13,7	12,3	13,3	12,3	15,2	15,2
- rendibilidade dos capitais próprios (%)[3)]	-9,3	-3,5	0,9	-5,5	-0,8	6,3
Empréstimos bancários ao setor privado (variação percentual anual homóloga)[1)]	-5,0	-5,2	-2,6	-2,1	-0,8	0,9
Crédito à compra de habitação (variação percentual anual homóloga)[1)]	-3,5	-3,8	-3,8	-2,3	-1,2	-0,3
Rácio empréstimos/depósitos[2)]	-	84,9	81,5	80,8	78,9	76,1
Liquidez do Banco de Portugal em % dos passivos[1)]	-	8,1	7,1	6,3	6,9	5,8
Dívida do setor privado (% do PIB)	202,4	190,5	179,4	169,3	162,2	-
Dívida externa bruta (% do PIB)[2)] - pública	86,4	98,5	91,9	78,3	72,5	70,3
- privada	43,9	46,6	45,6	49,9	51,2	49,3
Diferencial das taxas de juro a longo prazo face ao Banco Central da Alemanha (pontos de base)*	472,4	259,1	192,8	308,3	273,4	143,7
Diferenciais dos swaps de risco de incumprimento de valores mobiliários soberanos (período de 5 anos)*	355,9	173,0	137,4	216,7	136,1	54,3

Notas:

[1)] Dados mais recentes, terceiro trimestre de 2018. Incluem não só os bancos, mas todas as instituoções financeiras monetárias, com exceção dos bancos centrais.

[2)] Dados mais recentes, segundo trimestre de 2018.

[3)] Os valores trimestrais estão anualizados.

* Medido em pontos de base.

Fontes:

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

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 [6]
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)	18,9	17,4	13,7	14,0	12,6	:
Disparidade no emprego entre homens e mulheres (pontos percentuais)	6,4	7,1	6,7	6,8	7,5	6,7
Desigualdade de rendimentos aferida pelo rácio dos quintis de rendimento (S80/S20)	6,0	6,2	6,0	5,9	5,7	:
Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social[1] (AROPE)	27,5	27,5	26,6	25,1	23,3	:
Jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (% da população com 15-24 anos)	14,1	12,3	11,3	10,6	9,3	:
Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas†						
Taxa de emprego (grupo etário 20-64 anos)	65,4	67,6	69,1	70,6	73,4	75,2
Taxa de desemprego[2] (grupo etário 15-74 anos)	16,4	14,1	12,6	11,2	9,0	7,0
Taxa de desemprego de longa duração[3] (em % da população ativa)	9,3	8,4	7,2	6,2	4,5	3,2
Rendimento disponível bruto das famílias em termos reais, *per capita* [4] (Índice 2008=100)	92,0	92,0	94,7	97,0	99,3	:
Rendimento anual líquido de um trabalhador a tempo inteiro, solteiro, sem filhos, que aufere um salário médio (níveis em PCP, média de três anos)	15865	16207	16043	15984	:	:
Rendimento anual líquido de um trabalhador a tempo inteiro, solteiro, sem filhos, que aufere um salário médio (variação percentual, em termos reais, média de três anos)	-2,3	-0,5	-2,2	-0,6	:	:
Apoio público / proteção e inclusão sociais						
Impacto das transferências sociais (com exclusão das pensões) na redução da pobreza[5]	26,7	27,0	26,1	24,0	22,5	:
Crianças com menos de três anos de idade em estruturas formais de acolhimento	38,0	45,0	47,2	49,9	47,5	:
Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio	3,0	3,5	3,0	2,4	2,3	:
Pessoas com competências digitais gerais básicas ou superiores a básicas (% da população com 16-74 anos)	:	:	48,0	48,0	50,0	:

Notas:

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

[2] As 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] As pessoas desempregadas de longa duração são todas aquelas que estão desempregadas desde há, pelo menos, 12 meses.

[4] O rendimento bruto disponível das famílias é definido em termos não ajustados, de acordo com o projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2019.

[5] Redução em percentagem da taxa de risco de pobreza, devido a transferências sociais (calculada comparando as taxas de risco de pobreza antes das transferências sociais com as taxas após transferências: as pensões não são consideradas transferências sociais nos cálculos).

[6] Média dos três primeiros trimestres de 2018 para a taxa de emprego, a taxa de desemprego de longa duração e a disparidade no emprego entre homens e mulheres. Os dados da taxa de desemprego são ajustados sazonalmente.

Fonte: Eurostat.

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

Indicadores do mercado de trabalho	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018** [4]
Taxa de atividade (15-64 anos)	73,0	73,2	73,4	73,7	74,7	:
Duração do emprego atual						
De 0 a 11 meses	11,9	13,2	14,2	14,4	14,7	:
De 12 a 23 meses	6,2	6,2	6,9	7,6	7,8	:
De 24 a 59 meses	14,2	13,1	11,9	12,9	13,9	:
60 meses ou mais	67,8	67,5	66,9	65,1	63,5	:
Crescimento do emprego* (variação percentual relativamente ao ano anterior)	-2,9	1,4	1,4	1,6	3,3	2,5
Taxa de emprego das mulheres (% das mulheres com 20-64 anos)	62,3	64,2	65,9	67,4	69,8	72,1
Taxa de emprego dos homens (% dos homens com 20-64 anos)	68,7	71,3	72,6	74,2	77,3	78,8
Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos* (% da população com 55-64 anos)	46,9	47,8	49,9	52,1	56,2	59,1
Emprego a tempo parcial* (% do emprego total, população com 15-64 anos)	11,1	10,1	9,8	9,5	8,9	8,1
Emprego com contrato a termo* (% de trabalhadores com um contrato a termo, com 15-64 anos)	21,4	21,4	22,0	22,3	22,0	22,0
Participação em políticas ativas do mercado de trabalho (por 100 pessoas dispostas a trabalhar)	16,5	24,6	28,5	23,4	:	:
Taxa de transição do emprego temporário para o emprego permanente (média de 3 anos)	26,4	25,8	26,2	28,2	30,3	:
Taxa de desemprego dos jovens (% da população ativa com 15-24 anos)	38,1	34,7	32,0	28,2	23,8	20,2
Disparidade entre homens e mulheres no emprego a tempo parcial	5,8	5,0	5,4	5,3	5,6	4,7
Disparidade salarial entre homens e mulheres[1] (não ajustada)	13,3	14,9	17,8	17,5	:	:
Indicadores de educação e formação	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Participação dos adultos na aprendizagem (% de pessoas com 25-64 anos que participam na educação e formação)	9,7	9,6	9,7	9,6	9,8	:
Desempenho escolar insuficiente[2]	:	:	23,8	:	:	:
Conclusão do ensino superior (% da população com 30-34 anos que concluíram com êxito o ensino superior)	30,0	31,3	31,9	34,6	33,5	:
Variação de desempenho explicada pela situação socioecónomica dos estudantes[3]	:	:	14,9	:	:	:

Notas:

* Indicador não constante do painel de avaliação

[1] 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 do sexo masculino. Define-se como «não ajustada», 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.

[2] Resultados do inquérito PISA (OCDE) de baixo rendimento em matemática para os estudantes com 15 anos.

[3] 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.

[4] Média dos três primeiros trimestres de 2018. Os daos da taxa de desemprego dos jovens são ajustados sazonalmente.

Fontes: *Eurostat, OCDE.*

Quadro C.4: **Indicadores de inclusão social e 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	6,1	:
Invalidez	1,8	2,0	1,9	1,8	1,7	:
Velhice e sobrevivência	13,7	14,6	14,7	14,4	14,0	:
Família/crianças	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	:
Desemprego	1,7	1,8	1,5	1,1	0,9	:
Habitação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	:
Exclusão social n.e.	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	:
Total	24,9	26,1	25,5	24,7	24,1	:
das quais: prestações com condição de recursos	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	:
Despesas das administrações públicas por função (% do PIB, COFOG)						
Proteção social	18,3	19,2	18,8	18,4	18,0	:
Saúde	6,5	6,4	6,2	6,1	5,9	:
Educação	5,8	5,9	5,7	5,1	4,9	:
Despesas com cuidados de saúde não reembolsadas (% do total das despesas de saúde)	28,2	27,0	27,7	27,7	27,8	:
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	24,2
Taxa de risco de pobreza[1] (% da população total)	17,9	18,7	19,5	19,5	19,0	18,3
Taxa de risco de pobreza no trabalho (% dos trabalhadores)	9,9	10,5	10,7	10,9	10,9	10,8
Taxa de privação material grave[2] (% da população total)	8,6	10,9	10,6	9,6	8,4	6,9
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	3,1
Inquilino, renda a preço de mercado	10,6	10,5	10,1	8,0	9,0	6,5
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	8,0
Limiares de pobreza, expressos em moeda nacional a preços constantes*	4565	4364	4372	4489	4650	4773
Anos de vida saudável (aos 65 anos)						
Mulheres	9,0	9,3	5,6	5,4	6,4	:
Homens	9,9	9,6	6,9	7,0	7,7	:
Rácio de substituição agregado para as pensões[5] (aos 65 anos)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
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	54,0
Coeficiente GINI após impostos e transferências*	34,1	34,2	34,5	34,0	33,9	33,5

Notas:

* Indicador não constante do painel de avaliação

[1] Taxa de risco de pobreza (AROP): percentagem 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: 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.

Fontes: *Eurostat, OCDE*

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

Indicadores de desempenho	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Crescimento da produtividade do trabalho por pessoa[1] (t/t-1) em %						
Crescimento da produtividade do trabalho no setor da indústria	0,74	1,10	0,38	0,07	0,38	-1,06
Crescimento da produtividade do trabalho no setor da construção	6,42	3,63	-3,89	-1,28	-1,68	0,42
Crescimento da produtividade do trabalho no setor dos serviços	1,53	2,32	-3,38	-2,13	-1,03	-2,03
Índice de crescimento dos custos unitários do trabalho (CUT)[2] (t/t-1) em %						
Crescimento dos CUT no setor da indústria	-1,31	0,25	0,10	0,67	1,90	4,01
Crescimento dos CUT no setor da construção	-3,98	-1,98	2,81	2,47	3,89	0,53
Crescimento dos CUT no setor dos serviços	-2,56	-0,51	0,72	3,74	2,33	3,14
Contexto empresarial	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Período necessário para a execução de contratos[3] (dias)	870	870	870	755	755	755
Período necessário para o arranque de uma empresa[3] (dias)	7,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,5
Resultado dos pedidos de empréstimos bancários apresentados pelas PME[4]	1,24	0,71	0,68	0,55	0,60	0,54
Investigação e inovação	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Intensidade de I&D	1,38	1,33	1,29	1,24	1,28	1,32
Despesas das administrações públicas com educação em % do PIB	5,80	5,90	5,70	5,10	4,90	:
Pessoas com ensino superior concluído e/ou empregadas nos setores da ciência e tecnologia em % do emprego total	29	30	33	34	35	36
População com ensino superior concluído[5]	17	18	20	21	22	22
Jovens com nível de ensino secundário[6]	68	70	72	77	78	79
Balança comercial de produtos de alta tecnologia em % do PIB	-1,60	-1,56	-1,61	-1,56	-1,76	-1,83
Mercados dos produtos e serviços e concorrência				**2003**	**2008**	**2013**
Regulamentação dos mercados dos produtos - OCDE (RMP)[7], global				2,12	1,69	1,29
RMP[7] – OCDE, retalho				3,29	3,97	1,83
RMP[7] – OCDE, serviços profissionais				:	3,08	2,92
RMP[7] – OCDE, setores de rede[8]				3,09	2,55	2,18

[1] Valor acrescentado a preços constantes dividido pelo número de pessoas empregadas.

[2] Remuneração dos trabalhadores a preços correntes dividida pelo valor acrescentado a preços constantes.

[3] As metodologias, incluindo os respetivos pressupostos, para o cálculo deste indicador são apresentadas em pormenor em: http://www.doingbusiness.org/methodology

[4] 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».

[5] Percentagem da população com 15-34 anos que completou o ensino superior.

[6] Percentagem de população com 20-24 anos que concluiu, no mínimo, o ensino secundário superior.

[7] 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

[8] 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**

Resultados em matéria de crescimento verde		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Macroeconómicos							
Intensidade energética	kgep / €	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Intensidade carbónica	kg / €	0,39	0,39	0,38	0,40	0,39	-
Intensidade de utilização dos recursos (recíproca da produtividade dos recursos)	kg / €	0,99	0,87	0,91	0,90	0,87	0,87
Intensidade da produção de resíduos	kg / €	0,08	-	0,09	-	0,08	-
Balança comercial energética	% do PIB	-4,7	-3,7	-3,6	-2,3	-1,6	-2,1
Ponderação da energia no IHPC	%	13,79	8,59	7,86	8,25	8,11	8,30
Diferença entre a evolução dos preços da energia e a inflação	%	10,9	2,6	1,7	-1,9	-2,1	-1,9
Custos energéticos reais unitários	% do valor acrescentado	20,4	19,9	20,4	21,1	21,9	-
Rácio impostos ambientais/impostos sobre o trabalho	rácio	0,17	0,15	0,15	0,16	0,18	-
Impostos ambientais	% do PIB	2,2	2,2	2,3	2,4	2,6	2,6
Setoriais							
Intensidade energética da indústria	kgep / €	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13
Custos energéticos reais unitários da indústria transformadora, excluindo a refinação	% do valor acrescentado	16,1	15,4	15,8	16,3	16,9	-
Quota das indústrias intensivas em utilização de energia na economia	% do PIB	7,7	7,6	7,8	7,9	7,9	-
Preços da eletricidade para os utilizadores industriais de média dimensão	€ / kWh	0,11	0,11	0,12	0,11	0,11	0,11
Preços do gás para os utilizadores industriais de média dimensão	€ / kWh	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03
I&D do setor público em energia	% do PIB	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
I&D do setor público em proteção do ambiente	% do PIB	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
Taxa de reciclagem de resíduos urbanos	%	26,1	25,8	30,4	29,8	30,9	28,4
Proporção das emissões de GEE abrangida pelo RCLE*	%	38,9	38,2	37,7	41,8	38,2	-
Intensidade energética dos transportes	kgep / €	0,89	0,90	0,94	0,95	1,00	0,99
Intensidade carbónica dos transportes	kg / €	2,24	2,23	2,37	2,36	2,44	-
Segurança do aprovisionamento energético							
Dependência das importações de energia	%	79,5	73,3	72,1	78,2	74,0	79,9
Índice agregado de concentração dos fornecedores	IHH	26,7	28,1	28,2	32,1	29,9	-
Diversificação do cabaz energético	IHH	0,30	0,31	0,31	0,30	0,32	0,30

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, incluindo o setor da construção (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 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: índice Herfindahl-Hirschman para as importações líquidas de petróleo bruto e LGN, gás natural 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).

ANEXO D: ORIENTAÇÕES EM MATÉRIA DE INVESTIMENTO NO ÂMBITO DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE COESÃO PARA 2021-2027 A FAVOR DE PORTUGAL

Com base na proposta da Comissão relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período 2021-2027, de 2 de maio de 2018 (COM (2018) 321), o presente anexo apresenta os pareceres preliminares dos serviços da Comissão sobre os domínios prioritários de investimento e as condições de base para uma execução eficaz da política de coesão no período 2021-2027 ([59]). Estes domínios prioritários de investimento resultam do contexto mais lato dos estrangulamentos verificados a nível do investimento, das necessidades de investimento e das disparidades regionais identificadas no relatório. O presente anexo servirá de base para o diálogo a travar entre Portugal e os serviços da Comissão tendo em vista a programação dos fundos da política de coesão (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo de Coesão e Fundo Social Europeu Mais).

Objetivo estratégico n.º 1: Uma Europa mais inteligente — transformação industrial inovadora e inteligente

Portugal continua a ser um inovador «moderado» e, de modo geral, a reduzida intensidade da investigação e do desenvolvimento dificulta a modernização da estrutura produtiva da economia. A implementação de domínios de especialização inteligente, com base no potencial regional e nacional, reforça o desempenho em matéria de inovação e fomenta o crescimento da produtividade. Identificaram-se necessidades de investimento de elevada prioridade ([60]) para **melhorar as capacidades de investigação e inovação, bem como a adoção de tecnologias avançadas**, no intuito de assegurar a complementaridade e a compatibilidade com os instrumentos do programa Horizonte Europa, nomeadamente para promover:

- O investimento público e privado na investigação e inovação, enquanto instrumento para melhorar a cadeia de valor acrescentado e reforçar a inovação nas empresas em todos os setores, bem como para desenvolver tecnologias tendo em vista a transição para uma economia neutra em termos de emissões de carbono;

- A colaboração entre a investigação pública e privada e o apoio à transferência de tecnologias nalguns domínios de especialização identificados;

- A mobilidade de recursos humanos qualificados entre universidades, instituições de investigação e desenvolvimento, centros tecnológicos e empresas.

As competências digitais e a adoção de tecnologias digitais por parte das empresas e dos cidadãos persistem a baixos níveis. Identificaram-se necessidades prioritárias de investimento com vista a melhorar este domínio, no intuito de **tirar proveito das vantagens da digitalização em benefício dos cidadãos, das empresas e dos organismos estatais e ainda para promover a inclusão digital, em especial para**:

- Promover a aquisição e o desenvolvimento de competências digitais, bem como competências associadas às tecnologias de informação e comunicação orientadas para o mercado;

- Apoiar a integração das tecnologias digitais nas empresas e nos processos de produção das micro, pequenas e médias empresas, nomeadamente mediante o desenvolvimento de infraestruturas e serviços como os polos de inovação digital;

- Alargar o leque dos serviços digitais oferecidos aos cidadãos (administração pública em linha,

([59]) O presente anexo deve ser analisado em conjunto com a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão (COM (2018) 372) e a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Fundo Social Europeu Mais (COM (2018) 382), nomeadamente atendendo aos requisitos em matéria de concentração temática e afetação urbana delineados nessas propostas.

([60]) A intensidade das necessidades é classificada em três categorias, por ordem decrescente: necessidades de elevada prioridade, necessidades prioritárias e necessidades.

contratação pública eletrónica, inclusão digital, serviços de saúde em linha, aprendizagem eletrónica, cibercompetências, comércio eletrónico) e por eles utilizados, com especial destaque para as regiões rurais, remotas e ultraperiféricas, e para os grupos vulneráveis da população.

A predominância de micro e pequenas empresas afeta a capacidade de inovação e a produtividade. O grau de internacionalização é relativamente fraco, sendo a percentagem de exportações de média-alta e alta tecnologia substancialmente inferior à média da UE. Identificaram-se necessidades de investimento de elevada prioridade para **reforçar o crescimento e a competitividade das pequenas e médias empresas**, em especial para:

- Permitir às empresas expandir as suas atividades, criar postos de trabalho, aceder à esfera internacional e promover uma transformação industrial neutra em termos climáticos;
- Fomentar o ecossistema empresarial, a ligação em rede, novos instrumentos de comercialização, o reforço das competências de gestão e da literacia financeira, a partilha de conhecimentos entre setores e para além das fronteiras nacionais;
- Facilitar o acesso ao crédito e a mobilização de capitais próprios, bem como uma maior sensibilização no que diz respeito às oportunidades de financiamento e aos serviços empresariais avançados que existem para as pequenas e médias empresas.

As lacunas em matéria de competências entravam a produtividade e a difusão tecnológica e afetam o desenvolvimento de competências inovadoras. Identificaram-se necessidades prioritárias de investimento destinado a **desenvolver competências nos domínios da especialização inteligente, da transição industrial e do empreendedorismo**, em especial, para:

- Estimular a formação e a requalificação em domínios de especialização inteligente, nomeadamente no que diz respeito a tecnologias facilitadoras essenciais e competências conexas, bem como em novos domínios emergentes.

Objetivo estratégico n.º 2: Uma Europa mais verde e hipocarbónica – transição para uma energia limpa e equitativa, investimentos verdes e azuis, economia circular, adaptação às alterações climáticas e prevenção de riscos ([61]) ([62])

Impõe-se redobrar esforços para colocar a tónica nas metas de descarbonização a longo prazo para 2030 e 2050. Identificaram-se necessidades prioritárias de investimento para **promover medidas de eficiência energética e as energias renováveis**, em especial para:

- Melhorar a eficiência energética dos edifícios públicos e renovar edifícios para habitação, com especial incidência na «pobreza energética»; incluindo também as pequenas e médias empresas, nomeadamente os respetivos locais, instalações e processos;
- Apoiar a transição para as energias renováveis no aquecimento e refrigeração;
- Apoiar a integração de uma maior percentagem de energias renováveis no sistema energético mediante: o apoio às tecnologias de energias renováveis, incluindo a produção descentralizada de energia; sistemas energéticos inteligentes a nível local, incluindo redes inteligentes de distribuição de

([61]) É necessário prestar um apoio específico às ilhas tendo em vista a produção da sua própria energia sustentável e a baixo custo no quadro da iniciativa lançada pela UE intitulada «Energia Limpa para as Ilhas da UE».

([62]) Apesar não serem abrangidas pelo âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão (cf. artigo 6.º, n.º 1, alínea h), do documento COM (2018) 372), as interligações energéticas podem ser financiadas pelo Mecanismo Interligar a Europa, em consonância com os seus objetivos (cf. artigo 3.º, n.º 1, e n.º 2, alínea b), do documento COM (2018) 438).

eletricidade e soluções de armazenamento; instalações de produção conjunta para fontes de energia renováveis, acesso comum a pequenas redes com regiões limítrofes transfronteiras, incluindo investimentos azuis na Estratégia Atlântica.
Portugal é uma das zonas europeias mais vulneráveis às alterações climáticas. Por conseguinte, identificaram-se necessidades de investimento de elevada prioridade para **promover a adaptação às alterações climáticas, a prevenção dos riscos e a capacidade de resistência às catástrofes**, em especial para: • Apoiar medidas transetoriais de prevenção e adaptação às alterações climáticas, no intuito de responder a uma multiplicidade de efeitos e fatores de vulnerabilidade, sempre que possível dando ênfase às abordagens baseadas nos ecossistemas e na proteção da biodiversidade, igualmente num contexto transfronteiras e transnacional; • Reforçar a capacidade de gestão e de resposta, incluindo sistemas de alerta precoce, equipamento e campanhas de sensibilização, nomeadamente ações conjuntas num contexto transfronteiras e transnacional.
Portugal continua a enfrentar desafios significativos em matéria de gestão dos recursos hídricos. Identificaram-se necessidades de investimento para **promover a gestão sustentável dos recursos hídricos**, em especial para: • Promover uma utilização eficiente dos recursos hídricos durante o ciclo integral da água; apoiar a recolha e o tratamento de águas residuais; apoiar a reabilitação da massa de água; apoiar medidas assentes nos ecossistemas destinadas a promover o armazenamento e a purificação dos recursos hídricos naturais, nomeadamente num contexto transfronteiras e transnacional.
Portugal continua a enfrentar desafios significativos em matéria de gestão dos resíduos. Identificaram-se necessidades prioritárias de investimento com vista a **promover a transição para a economia circular**, em especial para: • Apoiar a passagem para os mais elevados escalões da cadeia hierárquica de gestão dos resíduos, a fim de reduzir a deposição em aterro; desenvolver uma recuperação separada dos resíduos, nomeadamente dos biorresíduos; desenvolver e modernizar as instalações de reciclagem e tratamento de resíduos, tendo em conta as capacidades de gestão dos resíduos nas regiões limítrofes, e promover o desenvolvimento das capacidades, bem como a sensibilização das partes interessadas, favorecendo práticas de consumo, ações e comportamentos sustentáveis tendo em vista uma maior eficiência na utilização dos recursos nas pequenas e médias empresas.
Objetivo estratégico n.º 3: Uma Europa mais conectada – mobilidade e conectividade regional em matéria de tecnologias de informação e comunicação
A posição geográfica de Portugal exige uma infraestrutura de rede bem conectada e a funcionar corretamente. O país ocupava o 19.º lugar no Painel de Avaliação dos Transportes da UE em 2016, sendo objeto de uma pontuação mais baixa a respeito dos investimentos na investigação e desenvolvimento do setor privado e no que se refere a aspetos ligados ao baixo teor de carbono. O sistema ferroviário caracteriza-se pela sua subutilização no que se refere às ligações com a Espanha, sendo a interoperabilidade um dos principais pontos de estrangulamento. Identificaram-se necessidades prioritárias de investimento para **desenvolver uma mobilidade sustentável, resiliente às alterações climáticas, inteligente, segura e intermodal**, em especial para: • Concluir a rede transeuropeia de transportes - redes ferroviárias essenciais e abrangentes, incluindo

ligações transfronteiras;

- Melhorar as infraestruturas portuárias e apoiar a intermodalidade para os passageiros e as mercadorias, incluindo ligações ferroviárias aos portos da rede transeuropeia de transportes e às plataformas logísticas;
- Apoiar a digitalização tendo em vista sistemas de transportes mais inteligentes, mais limpos, intermodais e mais seguros;
- Melhorar e modernizar outros corredores ferroviários;
- Melhorar a acessibilidade e a interconectividade das regiões ultraperiféricas da Madeira e dos Açores.

O transporte individual agrava os problemas sazonais relacionados com a qualidade do ar e o congestionamento do tráfego nas principais áreas metropolitanas, acarretando custos económicos e problemas para a saúde. Portugal apresenta uma das mais elevadas taxas de utilização de veículos automóveis para o transporte de passageiros na UE. Identificaram-se necessidades prioritárias de investimento para **promover uma mobilidade urbana multimodal sustentável**, nomeadamente com o objetivo de promover:

- Uma transição para meios de transporte sustentáveis e acessíveis, como o transporte público hipocarbónico (incluindo o apoio ao material circulante ferroviário urbano) e os meios de transporte ativos;
- Investimentos que reduzam as externalidades negativas dos transportes, nomeadamente o congestionamento, as emissões (poluentes, gases com efeito de estufa, ruído) e os acidentes de viação;
- Um sistema de transportes inteligente, a digitalização e soluções inovadoras para cidades inteligentes, melhorando a utilização das infraestruturas e a qualidade dos serviços.

Objetivo estratégico n.º 4: Uma Europa mais social — implementar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais

O desemprego dos jovens é elevado e persiste a segmentação do mercado de trabalho. Identificaram-se necessidades prioritárias de investimento para **melhorar o acesso aos postos de trabalho por parte de todos os candidatos a emprego, bem como para modernizar as instituições e os serviços de apoio ao mercado de trabalho**, em especial para:

- Aplicar medidas ativas e preventivas no mercado de trabalho, proceder à boa conceção de subvenções de recrutamento, proporcionar oportunidades de mobilidade profissional e de formação e colaborar com as comunidades locais, com vista a reforçar as medidas de sensibilização;
- Melhorar a capacidade dos serviços públicos de emprego através da modernização dos seus equipamentos informáticos; intensificar a colaboração com os empregadores; estabelecer parcerias adequadas e assegurar serviços de orientação e oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.

Globalmente, a participação nas estruturas de acolhimento para crianças com menos de 3 anos é adequada, mas as famílias pobres dispõem de um acesso limitado às mesmas, sendo o seu provimento insuficiente nalgumas áreas. A oferta de serviços de acolhimento e educação pré-escolar (4-6 anos) situa-se abaixo da média, especialmente nas áreas metropolitanas. Identificaram-se investimentos

prioritários para **promover a igualdade de acesso e uma melhor conciliação entre vida profissional e familiar**, incluindo o acesso a:

- Serviços de elevada qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis, como os serviços de acolhimento de crianças e de acolhimento extraescolar.

O abandono escolar precoce representa um grave desafio, nomeadamente nos Açores e na Madeira; uma grande percentagem da população ativa adulta não dispõe de competências básicas. Identificaram-se necessidades de investimento de elevada prioridade para **melhorar os sistemas de educação e formação, promover a igualdade de acesso e a conclusão da educação e aprendizagem dos adultos, e ainda para promover a aprendizagem ao longo da vida de todos os cidadãos**, em especial para:

- Promover uma intervenção atempada e prevenir o abandono escolar precoce; investir no ensino escolar, incluindo nas infraestruturas, e melhorar a qualidade do ensino para pessoas com deficiência;

- Promover o ensino e a formação profissionais, modernizar os setores da educação e da formação e melhorar as competências básicas da população adulta, nomeadamente as competências digitais.

O envelhecimento demográfico constitui um desafio premente e subsistem desigualdades no acesso aos cuidados de saúde. Identificaram-se necessidades prioritárias de investimento para **promover o acesso equitativo e atempado a cuidados de saúde de qualidade, sustentáveis e a preços acessíveis, nomeadamente a cuidados de longa duração**, bem como **políticas para promover o envelhecimento ativo e saudável**, em especial para:

- Apoiar a requalificação e a melhoria das competências dos profissionais da saúde e dos cuidados de longa duração, contribuindo para a sua permanência e assegurando assim uma prestação adequada de serviços;

- Apoiar a execução de estratégias nacionais com vista ao envelhecimento ativo;

- Realizar investimentos em infraestruturas nos setores da saúde, da assistência social e dos cuidados de longa duração, incluindo os serviços de proximidade e o equipamento médico no setor da saúde, com vista a reduzir as desigualdades neste domínio. Melhorar a prestação de cuidados integrados.

Persistem as desigualdades, os riscos de pobreza infantil e os riscos de pobreza no trabalho, sendo simultaneamente necessário melhorar o acesso aos serviços. Identificaram-se necessidades prioritárias de investimento para **promover a inclusão ativa e combater a privação material**; **reforçar o acesso equitativo e atempado a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços acessíveis e modernizar os sistemas de proteção social**, em especial para:

- Apoiar a ativação e a reabilitação das pessoas desfavorecidas e com deficiência através da prestação de serviços integrados e personalizados;

- Promover a integração social das crianças em risco de pobreza e exclusão social;

- Combater a pobreza no trabalho, promover ambientes de trabalho inclusivos, o desenvolvimento de competências, a formação e a aprendizagem ao longo da vida para todos os cidadãos;

- Reforçar a integração socioeconómica das comunidades marginalizadas, dos migrantes e dos grupos desfavorecidos;

- Apoiar o fornecimento de alimentos e a assistência aos mais carenciados.

Objetivo estratégico n.º 5 — Uma Europa mais próxima dos cidadãos mediante a promoção do desenvolvimento sustentável e integrado das zonas urbanas, rurais e costeiras, bem como das iniciativas locais

A concentração da população na maioria das zonas costeiras urbanas intensificou a pressão sobre os recursos naturais e a utilização dos solos, produzindo efeitos em termos de mobilidade, poluição, inclusão social e acesso aos serviços. Por conseguinte, identificaram-se necessidades prioritárias de investimento para **promover o desenvolvimento social, económico e ambiental integrado das zonas urbanas**, em especial para:

- Responder aos desafios urbanos a nível das zonas funcionais, nomeadamente nos bairros desfavorecidos e em zonas desfavorecidas ou desindustrializadas, tendo em conta as diferentes necessidades, de acordo com a dimensão, especialização e função de cada zona.

O despovoamento e o envelhecimento resultam numa deterioração da qualidade dos serviços básicos prestados nas zonas interiores e rurais de baixa densidade demográfica. As características geográficas e socioeconómicas das regiões ultraperiféricas também suscitam desafios específicos que devem ser tomados em consideração. Por conseguinte, identificaram-se necessidades prioritárias de investimento para **promover, a nível local, o desenvolvimento social, económico e ambiental integrado das zonas urbanas e costeiras**, em especial para:

- Apoiar estratégias territoriais integradas e sustentáveis, centradas na melhoria do acesso aos serviços básicos, promover ligações entre as zonas urbanas e rurais e as soluções inovadoras para reforçar o potencial endógeno dessas zonas e favorecer a atratividade sustentável dos territórios, tendo em conta as diferentes necessidades consoante as zonas funcionais;

- Incentivar ações comuns com regiões limítrofes e nas bacias marítimas ou zonas funcionais que enfrentam desafios semelhantes.

Fatores necessários para a execução eficaz da política de coesão

- Adoção de uma estratégia nacional para combater as desigualdades e o envelhecimento (cuidados integrados);
- Melhores medidas para prevenir e combater os conflitos de interesses, a fraude e a corrupção;
- Melhor desempenho no domínio da contratação pública, mediante a supressão das deficiências identificadas no Painel de Avaliação do Mercado Único;
- Elaboração e aplicação de um roteiro para reforçar as capacidades administrativas necessárias para a administração e execução eficazes dos Fundos, em especial para aumentar as capacidades de gestão a nível local, prestando assistência às autoridades locais e aos beneficiários e ainda eliminando sobreposições e requisitos excessivos em matéria de documentação;
- Promoção de uma participação adequada e de uma capacidade reforçada dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas na consecução dos objetivos estratégicos;
- Reforço da capacidade de execução dos serviços públicos de emprego;
- Maior utilização de instrumentos financeiros, bem como exploração das sinergias com o InvestEU tendo em vista atividades geradoras de receitas ou de contenção de custos.

REFERÊNCIAS

Alexandre, F. *et al.*, (2018), *Investimento Empresarial e o Crescimento da Economia Portuguesa*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2018.

Amador, J. *et al*, (2018), «Um retrato das empresas portuguesas no comércio internacional de serviços não turísticos», *Revista de Estudos Económicos*, vol. IV, n.º 3, julho de 2018, Banco de Portugal, Lisboa, 2018, p. 1-26.

Amador, J., Stehrer, R., «As exportações portuguesas nas cadeias de valor globais», Banco de Portugal, Lisboa, 2014.

Banco de Portugal (2019), *Boletim Estatístico*, n.º 2, 2019.

Banco Europeu de Investimento (2018), *EIB Group survey on investment and investment finance country overview: Portugal*, 2018.

Banco Mundial (2018a), *Paying Taxes 2019*, novembro de 2018.

Banco Mundial (2018b), *Doing Business 2019 – Training for Reform*.

Banco Mundial (2018c), *Doing Business in the European Union 2018: Croatia, the Czech Republic, Portugal and Slovakia*, 2018.

Benz, S., Gonzales, F., (2019), «Intra-EEA STRI Database: Methodology and Results», *OECD Trade Policy Papers*, n.º 223, OECD Publishing, Paris.

Centro de Investigação Económica e Social (2018), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131, 2018.

Centro de Investigação Económica Europeia (2017), *Final report 2017 – Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology*, TAXUD/2013/CC/120, 2017.

Comissão Europeia (2016), «Report on Public Finances in EMU — 2016», *Institutional Paper 045*, dezembro de 2016.

Comissão Europeia (2017a), «Taxation of Company Cars in Belgium – Room to Reduce their Favourable Treatment», *Economic Brief 026*, 2017.

Comissão Europeia (2017b), *Benchmarks for the assessment of private debt*, nota da Comissão Europeia ao LIME, outubro de 2017.

Comissão Europeia (2018a), *Relatório relativo a Portugal de 2018*, 2018.

Comissão Europeia (2018b), *Alert Mechanism Report 2019*, SWD(2018) 466 final, novembro de 2018.

Comissão Europeia (2018c), «The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)», *Institutional Papers 079*, 25 de maio de 2018.

Comissão Europeia (2018d), *Tax Policies in the European Union — 2018 Survey*, 2018.

Comissão Europeia (2018e), *Employment and Social Developments in Europe – Annual Review 2018*, 2018.

Comissão Europeia (2018f), *ESPN Thematic Report on Challenges in Long-term Care – Portugal 2018*, relatório elaborado pela Rede Europeia em matéria de Política Social (ESPN)

Comissão Europeia (2018g), *Annual Report on European SMEs 2017/2018 – The 10th anniversary of the Small Business Act, SME Performance Review 2017/2018*, relatório final, 2018.

Comissão Europeia (2019a), «Fiscal Sustainability Report 2018», *Institutional Paper 094*, janeiro de 2019.

Comissão Europeia (2019b), *European Semester 2018/2019 country fiche on disability*, relatório elaborado pela Rede Europeia de Académicos Especialistas na Área da Deficiência (ANED).

Comissão Europeia (2019c), *The Importance of Intangible Investment for Productivity – Industry Level Evidence*, relatório técnico do JRC, a publicar.

Comissão Europeia (2019d), *Taxation Trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, edição de 2019.

Coutinho, L., Turrini, A, Zeugner, S. (2018), «Methodologies for the assessment of current account benchmarks», *Discussion Paper 086*, Comissão Europeia, setembro de 2018.

Dias, D. A., *et al.* (2014), «Afetação de recursos, produtividade e crescimento em Portugal», *Boletim Económico*, Banco de Portugal, outubro de 2014.

Ecorys (2018), *Study on costs involved in accessing markets cross-border for provision of construction services – Final Report*, 2018.

Instituto Nacional de Estatística (INE) (2018), *Inquérito de Conjuntura ao Investimento — Inquérito de Abril de 2018*, 2018.

Ministério das Finanças: Direção-Geral do Orçamento, *Síntese de Execução Orçamental Mensal*, dezembro de 2018.

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2018), *10.º Relatório de Acompanhamento do Acordo sobre a Retribuição Mínima Mensal Garantida*, novembro de 2018.

Observatório Europeu de Políticas e Sistemas de Saúde (2018), *Health System Review – Portugal, Phase I Final Report*, abril de 2018.

OECD (2017), *Estudos Económicos da OCDE — Portugal 2017*, fevereiro de 2017.

OECD (2018a), *OECD Compendium of Productivity Indicators 2018*, Paris, 2018.

OECD (2018b), *OECD Competition Assessment Reviews: Portugal*, vol. II, 2018.

OECD (2018c), *Entrepreneurship at a Glance – 2018 Highlights*, SDD, Paris, setembro de 2018.

OECD (2018d), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2019: An OECD Scoreboard*, «Chapter 3: Country Profiles», Paris, 27 de setembro de 2018.

OECD (2018e), *Corporate Tax Statistics*, 1.ª ed., 2018.

OECD (2018f), *OECD Review of National R&D Tax Incentives and Estimates of R&D Tax Subsidy Rates*, edição de 2017, april 2018.

Pereira, M. C., Wemans, L. (2018), «Quanto tempo demora a execução de uma dívida no sistema judicial português?», *Revista de Estudos Económicos*, vol. 4, n.º 2, Banco de Portugal, 2018.

Political & Social TNS (2018), *Flash Eurobarometer 467 – The use of the collaborative economy*, 2018.

Serviço Nacional de Saúde (2018), *Relatório Anual — Acesso a Cuidados de Saúde nos Estabelecimentos do SNS e Entidades Convencionadas em 2017*, Lisboa.

Turrini, A, Zeugner, S. (2018), «Benchmarks for net international investment positions», *Discussion Paper*, Comissão Europeia, a publicar.