



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | INFORMAÇÃO TÉCNICA n.º 13/2017

Contas das Administrações Públicas: 4.º trimestre de 2016

Ótica da Contabilidade Nacional

16.05.2017

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 4 de maio de 2017.

A análise é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Em 2016, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 2,0% do PIB, tendo-se reduzido em 2,3 p.p. face a 2015. Este valor foi divulgado pelo INE a 12 de abril, aquando da revisão da 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, que reviu em baixa em 0,1 p.p. do PIB o défice de 2016 inicialmente apurado na versão inicial da 1.ª Notificação enviada ao Eurostat a 24 de março. O défice em 2016 ficou abaixo do objetivo anual para 2016 definido inicialmente no OE/2016 e da estimativa revista apresentada no OE/2017, bem como do limite máximo para o défice anual recomendado pela Comissão Europeia. O resultado alcançado deverá conduzir ao encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos, a menos que a operação de capitalização da CGD conduza em 2017 a um défice superior a 3% do PIB e seja considerada para aquele efeito pelas autoridades estatísticas. O défice ajustado de operações one-off situou-se em 2,3% do PIB, o que se traduziu numa redução de 0,8 p.p. face a 2015. Esta diminuição do défice ajustado ficou a dever-se fundamentalmente à redução da despesa, embora o aumento da receita tenha contribuído também para aquela evolução. Do lado da receita, o crescimento em 2016 ficou aquém do que se encontrava previsto pelo Ministério das Finanças para o conjunto do ano, evolução que refletiu uma execução desfavorável dos principais agregados. Do lado da despesa, a redução verificada em 2016 traduziu uma evolução de sentido contrário à projetada para o conjunto do ano. Esta execução, com impacto favorável no saldo, resultou fundamentalmente dos desvios registados pela despesa de capital, pelas outras despesas correntes e pela despesa com juros, que mais do que compensaram o desvio em sentido contrário ao nível das despesas com pessoal.

A presente nota complementa a análise efetuada na Nota Rápida de 24 de março de 2017 ([Informação Técnica da UTAO n.º 8/2017](#)) e beneficiou de esclarecimentos e elementos adicionais aos quais, posteriormente, esta unidade técnica teve acesso. A análise tem por base as contas nacionais trimestrais por setor institucional, apuradas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e a 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, divulgadas no dia 24 de março, assim como a revisão da 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos realizada pelo INE no dia 12 de abril e a informação detalhada sobre a receita e a despesa subjacentes ao saldo orçamental revisto, disponibilizada pelo INE, no dia 4 de maio.

Saldo orçamental

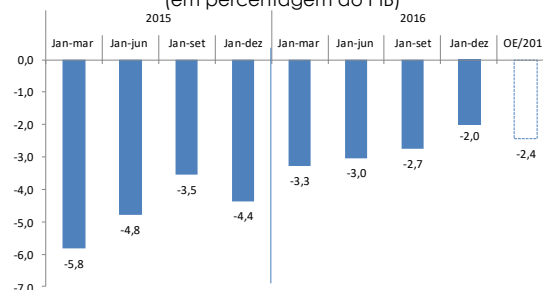
1 Em 2016, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 3,7 mil M€, fixando-se em 2,0% do PIB. Este resultado foi divulgado pelo INE no dia 12 de abril, no âmbito da revisão da 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, que reviu em baixa o défice das administrações públicas de 2,1% do PIB que havia apurado aquando do envio ao Eurostat da 1.ª Notificação em 24 de março. O défice de 2,0% do PIB ficou 0,1 p.p. abaixo do valor inferior do intervalo da estimativa avançada para o défice, realizada pela UTAO no início de março e publicada na [Informação técnica da UTAO n.º 6/2017](#). Face a 2015, o défice das administrações públicas evidenciou uma redução de 2,3 p.p. do PIB, o correspondente a 4,1 mil M€. Parte da redução observada resulta de operações de natureza one-off realizadas em 2015 que oneraram o défice nesse ano, nomeadamente a operação de venda e resolução do Banif no 4.º trimestre.

2 A revisão da 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos concentrou-se ao nível da Administração Regional e Local. De acordo com o INE, a revisão resultou de um erro na apropriação da informação relativa à Administração Local. Apesar de ter divulgado em 12 de abril o valor revisto do défice de 2016, a informação detalhada sobre a receita e a despesa compatíveis com o saldo orçamental revisto apenas foi disponibilizada pelo INE no dia 4 de maio, após a conclusão do trabalho conjunto com o Eurostat que decorre habitualmente num período de 3 semanas a contar do envio da Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos. A análise que se segue tem por base

os resultados detalhados de contas nacionais ao nível da receita e da despesa compatíveis com o valor revisto do défice de 2,0% do PIB.

3 O défice apurado na versão revista da 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, de 2,0% do PIB, evidenciou uma redução face ao ano anterior, que resultou em parte de medidas de natureza one-off. Face a 2015, o défice das administrações públicas evidenciou uma redução de 2,3 p.p. do PIB, o correspondente a 4,1 mil M€ (Gráfico 1). Parte da redução observada resulta de operações de natureza one-off realizadas em 2015 que oneraram o défice nesse ano, nomeadamente a operação de venda e resolução do Banif no 4.º trimestre.

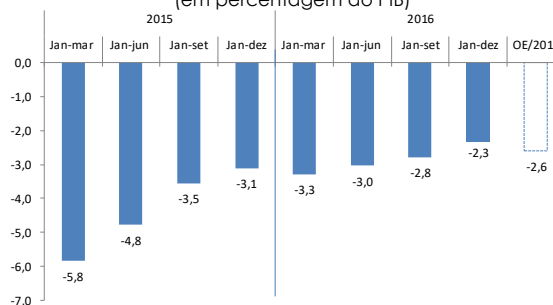
Gráfico 1 – Saldo trimestral das administrações públicas (em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de operações de natureza one-off.

4 Excluindo operações de natureza one-off o défice cifrou-se em 4,3 mil M€, o que corresponde a 2,3% do PIB. Em termos ajustados, a redução do défice orçamental ascendeu a 1,3 mil M€, traduzindo-se numa redução de 0,8 p.p. do PIB face a 2015 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Saldo das administrações públicas excluindo o efeito de medidas one-off (em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: O saldo orçamental de 2015 e de 2016 foi ajustado do efeito das medidas one-off identificadas na Caixa 1.

5 O défice em contabilidade nacional situou-se 0,4 p.p. do PIB abaixo do défice global das administrações públicas apurado em contabilidade pública para o conjunto do ano. Para a diferença entre as duas óticas contabilísticas contribuiu o ajustamento *accrual* e a delimitação setorial em contabilidade nacional, equivalente a 0,2% do PIB, e a devolução das *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira, que conduziu a uma melhoria do défice em contabilidade nacional em 0,2 p.p. face ao défice em contabilidade pública, encontrando-se este efeito registado no agregado designado por outros efeitos (Tabela 1).

Tabela 1 – Ajustamento entre o saldo das administrações públicas em contabilidade pública e em contabilidade nacional em 2016

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública	-4 466	-2,4%
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação setorial em Contas Nacionais ^{1,2}	372	0,2%
Diferença entre juros pagos e devidos	-88	0,0%
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	-125	-0,1%
Outros efeitos	584	0,3%
Saldo em contabilidade nacional	-3 722	-2,0%

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos em 2016 e em subtrair os pagamentos realizados durante o ano respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) O efeito da delimitação setorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao setor das administrações públicas, pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das administrações públicas.

6 O défice apurado para 2016 ficou abaixo do objetivo anual definido no OE/2016, bem como da estimativa revista para o défice incluída no OE/2017. O défice global registado em 2016 situou-se 0,3 p.p. do PIB abaixo da estimativa revista para o défice no OE/2017, de 2,4% do PIB (Gráfico 1) e 0,2 p.p. abaixo desse mesmo objetivo ajustado de operações de natureza *one-off* (Gráfico 2). Recorde-se que aquela estimativa representava uma revisão em alta face ao objetivo inicialmente definido no OE/2016, e confirmado no PE/2016-20, que apontava para um défice global de 2,2% do PIB e um défice ajustado de medidas *one-off* de 2,4% do PIB. Deste modo, quando comparado com o OE/2016, o défice de 2016 ficou 0,2 p.p. do PIB abaixo do objetivo para o défice global das administrações públicas e 0,1 p.p. abaixo do défice ajustado.

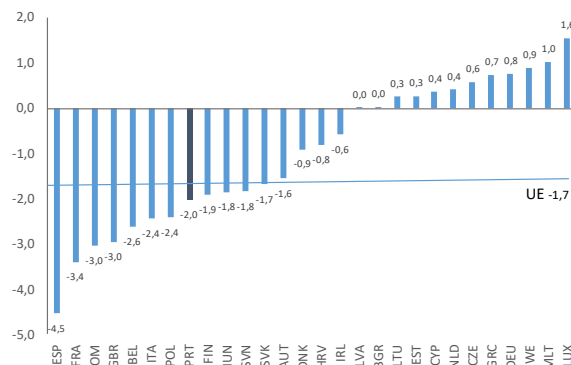
7 O resultado alcançado em 2016 deverá conduzir ao encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos, tendo se situado ainda dentro do limite máximo para o défice anual que havia sido recomendado pela Comissão Europeia. Pelo facto de o défice global alcançado em 2016 ter sido inferior ao limite de 3% do PIB e tendo em conta que as projeções da Comissão Europeia apontam para que o défice se situe abaixo daquele limite nos próximos anos¹, a Comissão Europeia deverá decidir pelo encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos para Portugal, caso o impacto da operação de capitalização da CGD não conduza a um défice superior a 3% do PIB e seja considerada para esse efeito pelas

¹ Nas projeções da Primavera, divulgadas no dia 11 de maio, a Comissão Europeia aponta para que o défice orçamental se situe em 1,8% do PIB em 2017 (superior ao défice de 1,6% do PIB previsto no OE/2017) e em 1,9% do PIB em 2018. As projeções da Comissão Europeia não levam, contudo, em consideração o impacto da operação de capitalização da CGD em 2017.

autoridades estatísticas. Em 2016, o défice global de 2016 situou-se também abaixo do limite máximo de 2,5% do PIB recomendado pelo Conselho Europeu a Portugal aquando da decisão de cancelamento da multa no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, em agosto. Recorde-se que este limite se reportava ao défice global não ajustado de medidas *one-off*, excluindo, porém, eventuais efeitos que a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos pudesse vir a ter sobre o défice orçamental e que acabaram por não se materializar em 2016.

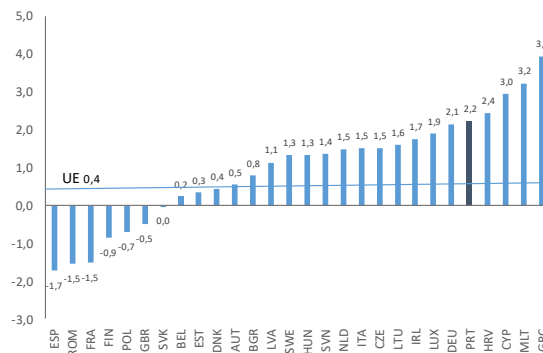
8 No contexto europeu, Portugal registou o oitavo maior défice orçamental entre os países da União Europeia, embora tenha tido o quinto maior excedente primário. Os resultados da 1.ª Notificação do PDE divulgados pelo Eurostat, mostram que apenas 7 países apresentaram défices orçamentais superiores ao de Portugal em 2016: Espanha, França, Roménia, Reino Unido, Bélgica, Itália e Polónia (Gráfico 3). Dos 28 Estados Membros, dois registaram défices acima de 3% do PIB, e dez países registaram excedentes orçamentais. O défice orçamental de 2,0% do PIB registado por Portugal situou-se acima da média da União Europeia que registou um défice de 1,7% do PIB. Ao nível do saldo primário, pelo contrário, o excedente de 2,2% do PIB compara favoravelmente com a média da União Europeia, onde aquele excedente se situou em 0,4% do PIB. Com efeito, o excedente primário alcançado por Portugal em 2016 foi o quinto maior no contexto europeu, apenas ultrapassado pelo da Grécia, Malta, Chipre e Hungria. Seis países registaram em 2016 défices primários: Espanha, Roménia, França, Finlândia, Polónia e Reino Unido.

Gráfico 3 - Saldo das administrações públicas nos países da União Europeia (em percentagem do PIB)



Fontes: INE e Eurostat.

Gráfico 4 - Saldo primário das administrações públicas nos países da União Europeia (em percentagem do PIB)

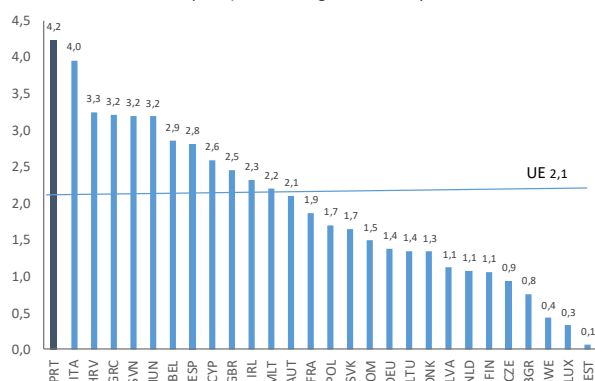


Fontes: INE e Eurostat.

9 A referida dicotomia na comparação do saldo orçamental e do saldo primário no contexto europeu reflete o facto de Portugal ter o mais elevado peso dos juros da dívida pública no PIB entre os parceiros europeus.

Em Portugal, a despesa com juros em percentagem do PIB cifrou-se em 4,2% do PIB em 2016, sendo o país onde esta despesa face ao PIB se revela mais elevada (Gráfico 5). Seguem-se a Itália com 4,0% do PIB, a Croácia, a Grécia e a Eslovénia com 3,2% do PIB. O peso da despesa com juros no PIB em Portugal foi em 2016 o dobro da registada na média da União Europeia, onde ascendeu a 2,1% do PIB.

Gráfico 5 – Despesa com juros das administrações públicas nos países da União Europeia
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE e Eurostat.

Caixa 1 – Medidas one-off

A interpretação adequada dos principais agregados orçamentais requer a exclusão de fatores de natureza temporária e não recorrente considerados como medidas *one-off*. Deste modo, para efeitos da análise excluiu-se o impacto das seguintes medidas:

2015: (i) Venda e resolução do Banif; (ii) Contribuição extraordinária para o Fundo de Resolução; (iii) Novo regime de tributação dos fundos de investimento.

2016: (i) Devolução de *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira; (ii) Acerto de contribuições para a UE; (iii) Entrega de F-16 à Roménia; (iv) Novo regime de tributação dos fundos de investimento; (v) Programa Especial de Regularização de Dívidas ao Estado (PERES).

Receita e despesa

A análise deste capítulo é apresentada em termos ajustados, i.e. excluindo o efeito de fatores de natureza temporária e não recorrente considerados como medidas *one-off*.²

Como referencial anual é utilizado o OE/2017, que reviu o objetivo para o défice global em contas nacionais face ao inscrito no OE/2016 e no PE/2016-20 de 2,2% para 2,4% do PIB e para o saldo ajustado de medidas *one-off* de 2,4% para 2,6% do PIB. Uma análise mais detalhada das revisões poderá ser consultada no [Parecer Técnico da UTAO n.º 5/2016](#).

10 A redução do défice em 2016 face ao ano anterior ficou a dever-se fundamentalmente à redução da despesa, embora o aumento da receita tenha também contribuído para aquela evolução. Em 2016, a receita total registou um acréscimo de 0,4 mil M€, que traduziu um crescimento de 0,5% face a 2015 (Tabela 2). Por sua vez, a despesa total evidenciou uma redução de 0,9 mil M€, o equivalente a uma queda de 1,1% em termos homólogos, tendo esta redução sido responsável por aproximadamente de $\frac{3}{4}$ da melhoria de 1,3 mil M€ registada pelo saldo orçamental em 2016.

11 Apesar do crescimento, a receita evidenciou uma evolução menos favorável do que a prevista para o conjunto do ano. O aumento da receita em 0,5% ficou aquém do crescimento de 2,4% previsto para 2016 subjacente ao OE/2017, considerando os resultados de 2015 agora revistos pelo INE (Tabela 2).³ Em termos globais, o acréscimo da receita alcançado em 2016 representou cerca de 20,6% do acréscimo total da receita subjacente às projeções anuais incluídas no OE/2017 (Gráfico 6). Para este desempenho contribuiu a execução desfavorável dos principais agregados da receita (Tabela 2).

12 A execução da receita fiscal ficou aquém do projetado pelo Ministério das Finanças para 2016. O crescimento da receita fiscal cifrou-se em 1,5%, 0,5 p.p. abaixo do previsto em termos anuais. Esta evolução teve subjacente desempenhos distintos por tipo de imposto (Tabela 2). Os impostos indiretos cresceram 4,1% em termos homólogos, ficando ainda assim aquém do crescimento de 4,8% projetado para o conjunto do ano. Nesta rubrica destaca-se o crescimento das receitas de IVA e dos impostos especiais sobre o consumo, associados à evolução da atividade económica e, no caso dos impostos especiais sobre o consumo, refletindo também do agravamento de taxas de impostos introduzido no âmbito do OE/2016. Pelo contrário, os impostos diretos registaram uma queda de 2,1% face ao período homólogo, que foi mais acentuada do que a redução de 1,9% subjacente ao valor projetado para 2016 no âmbito do OE/2017. Excluindo o efeito do PERES e da alteração da fiscalidade dos fundos de investimento, verificou-se uma redução quer da receita de IRS (-4,2%), quer da receita de IRC (-0,7%).

² Os valores não ajustados encontram-se na Tabela 3 em Anexo.

³ O crescimento da receita total em 2016 projetado no OE/2017 cifrava-se em 2,0%, tendo por base os resultados de contas nacionais antes de serem revistos com a divulgação das contas nacionais em 24 de março.

**Tabela 2 – Receita e despesa (ajustadas)
das administrações públicas**

	2015 Jan-dez		2016 Jan-dez		Variação homóloga em p.p. do PIB		Taxa de variação homóloga em %		2016 OE/2017		2016 OE/2016	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em p.p. do PIB	em %	Em % do PIB	em %	Em % do PIB	em %	Em % do PIB	em %
Receita Total	78 671	43,8	79 066	42,8	-1,1	0,5	43,5	2,4	43,7	3,4		
Receita corrente	77 365	43,1	78 410	42,4	-0,7	1,4	42,7	2,2	42,9	3,1		
Receita fiscal	45 430	25,3	46 114	24,9	-0,4	1,5	25,0	2,0	25,1	2,8		
Impostos indiretos	26 104	14,5	27 184	14,7	0,2	4,1	14,8	4,8	14,9	6,3		
Impostos diretos	19 326	10,8	18 929	10,2	-0,5	-2,1	10,2	-1,9	10,2	-1,9		
Contribuições sociais	20 775	11,6	21 551	11,7	0,1	3,7	11,6	3,9	11,4	2,4		
Outras receitas correntes	11 161	6,2	10 744	5,8	-0,4	-3,7	6,0	-0,2	6,3	5,3		
Vendas	6 636	3,7	6 742	3,6	-0,1	1,6	3,6	-0,5	3,7	3,6		
Outra receita corrente	4 524	2,5	4 002	2,2	-0,4	-11,5	2,4	0,3	2,6	6,8		
Receitas de capital	1 306	0,7	656	0,4	-0,4	-49,8	0,8	18,0	0,9	24,7		
Despesa Total	84 276	46,9	83 370	45,1	-1,9	-1,1	46,1	1,3	46,1	1,5		
Despesa corrente	79 038	44,0	79 618	43,1	-1,0	0,7	43,6	2,2	43,6	2,8		
Consumo intermédio	10 272	5,7	10 572	5,7	0,0	2,9	5,7	3,1	6,2	12,2		
Despesas com pessoal	20 279	11,3	20 847	11,3	0,0	2,8	11,2	2,1	10,9	0,2		
Prestações sociais	34 637	19,3	35 007	18,9	-0,4	1,1	19,0	1,4	18,6	-0,1		
Subsídios	1 110	0,6	1 042	0,6	-0,1	-6,3	0,6	-0,2	0,6	1,9		
Juros	8 191	4,6	7 836	4,2	-0,3	-4,3	4,3	-2,1	4,6	3,6		
Outras despesas correntes	4 554	2,5	4 315	2,3	-0,2	-5,3	2,8	15,6	2,8	13,7		
Despesa de capital	5 238	2,9	3 752	2,0	-0,9	-28,4	2,5	-12,1	2,5	-17,4		
Investimento	4 103	2,3	2 950	1,6	-0,7	-28,1	1,9	-14,1	2,0	-14,5		
Outras despesas de capital	1 135	0,6	802	0,4	-0,2	-29,3	0,6	-4,9	0,5	-26,6		
Saldo global	-5 605	-3,1	-4 305	-2,3	0,8		-2,6		-2,4			
Saldo primário	2 586	1,4	3 531	1,9	0,5		1,7		2,2			
Receita fiscal e contributiva	66 205	36,9	67 665	36,6	-0,3	2,2	36,7	2,6	36,5	2,7		
Despesa corrente primária	70 847	39,5	71 782	38,8	-0,7	1,3	39,3	2,7	39,0	2,7		
Despesa primária	76 085	42,4	75 534	40,8	-1,5	-0,7	41,8	1,7	41,5	1,2		
Por memória:												
PIB nominal	179 504		184 931		3,0		3,2		3,8			

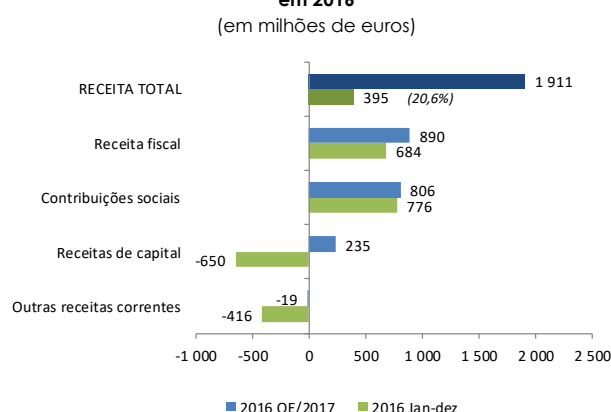
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas. Os resultados de 2015 e 2016 foram ajustados do efeito das medidas one-off identificadas na Caixa 1.

13 As outras receitas correntes e as receitas de capital evidenciaram em 2016 uma execução significativamente mais desfavorável do que a projetada no âmbito do OE/2017. As outras receitas correntes caíram 3,7% face a 2015 (Tabela 2, Gráfico 6), diminuição que se concentrou ao nível das transferências da União Europeia recebidas diretamente pelas administrações públicas. Por seu turno, a receita de vendas, também incluída neste agregado, registou um ligeiro crescimento, que se traduziu numa execução mais favorável do que a prevista em termos anuais. As receitas de capital que evidenciaram um decréscimo de 49,8% face ao ano anterior, que contrasta com um aumento que se encontrava previsto para 2016. A evolução das receitas de capital ficou também a dever-se à redução de transferências recebidas da União Europeia pelas administrações públicas, neste caso para efeitos de ajudas ao investimento, por comparação com os montantes recebidos em 2015.

14 Ao nível da receita, apenas as contribuições sociais registaram uma evolução próxima da projetada no OE/2017, ainda que a sua execução tenha também ficado aquém do previsto. As contribuições sociais, excluindo a receita do PERES, evidenciaram um crescimento de 3,7%, que se situou 0,2 p.p. abaixo do crescimento implícito no OE/2017 (Tabela 2).

15 Por sua vez, a despesa total registou em 2016 uma redução, evoluindo em sentido contrário ao previsto para o conjunto do ano. A despesa total reduziu-se 1,1% face a 2015, o que contrasta com um crescimento de 1,3% implícito no âmbito do OE/2017 (Tabela 2). Esta execução, com impacto favorável no saldo, resultou fundamentalmente dos desvios registados pela despesa de capital, pelas outras despesas correntes e pela despesa com juros (Gráfico 7), que mais do que compensaram uma execução mais desfavorável do que a prevista ao nível das despesas com pessoal.

**Gráfico 6 – Variação anual da receita (ajustada)
em 2016**



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados foram ajustados do efeito das medidas one-off identificadas na Caixa 1. Entre parêntesis apresenta-se a taxa de execução para a variação a receita total.

16 A redução da despesa de capital em 2016 superou a redução anual que se encontrava prevista. Esta despesa diminuiu 27,0% face ao período homólogo, uma queda mais acentuada do que a redução de 12,1% implícita no OE/2017. Esta evolução ficou a dever-se à redução das despesas de investimento (-28,1%), maioritariamente ao nível da administração central⁴ mas também ao nível da administração regional e local, e das outras despesas de capital (-29,3%), refletindo injeções de capital realizadas em 2015 em entidades classificadas fora do setor das administrações públicas.

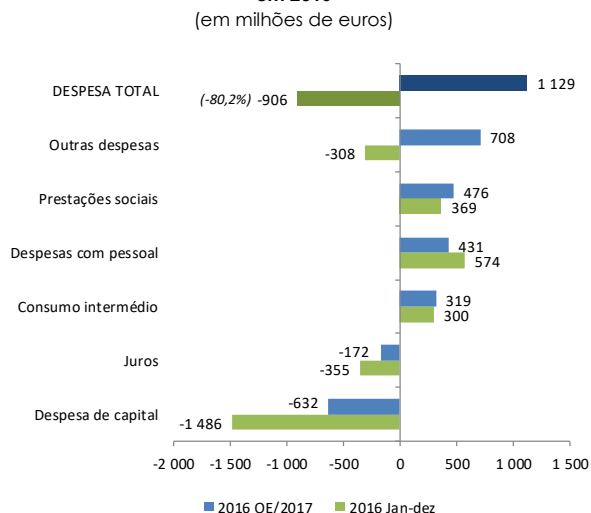
17 A despesa com juros evidenciou uma redução face ao período homólogo igualmente superior à prevista para 2016. No conjunto do ano, a despesa com juros diminuiu 4,3% em termos homólogos (Tabela 2), apesar do stock nominal de dívida ter aumentado 9,5 mil M€ face ao final de 2015. A redução verificada na despesa com juros foi mais acentuada do que a diminuição de 2,1% projetada para o conjunto do ano. A redução desta despesa refletiu uma redução da taxa de juro implícita da dívida pública, que passou de 3,6% no quarto trimestre de 2015 para 3,4% no último trimestre de 2016 (Gráfico 8). Neste âmbito, é de assinalar a amortização antecipada do empréstimo do FMI, obtido no contexto do Programa de Assistência Económica e Financeira, a poupança no pagamento de juros de empréstimos obtidos junto de entidades fora das administrações públicas em virtude da sua substituição por empréstimos dentro das administrações públicas e a emissão de Obrigações do Tesouro, nomeadamente em fevereiro de 2015, e o revolving dos Bilhetes do Tesouro a uma taxa de juro mais favorável.

18 As outras despesas correntes registaram uma redução, que contrasta com o aumento previsto para 2016. Para estas despesas encontra-se previsto um crescimento de 15,6% em 2016, enquanto a execução para o conjunto do ano evidenciou uma redução de 5,3% face a 2015 (Tabela 2). Esta evolução refletiu em grande medida uma redução das outras transferências correntes diversas.

⁴ A redução do investimento registada na administração central verificou-se, em parte, ao nível das empresas públicas reclassificadas, nomeadamente nos Hospitais EPE, na Infraestruturas de Portugal e na Parque Escolar.

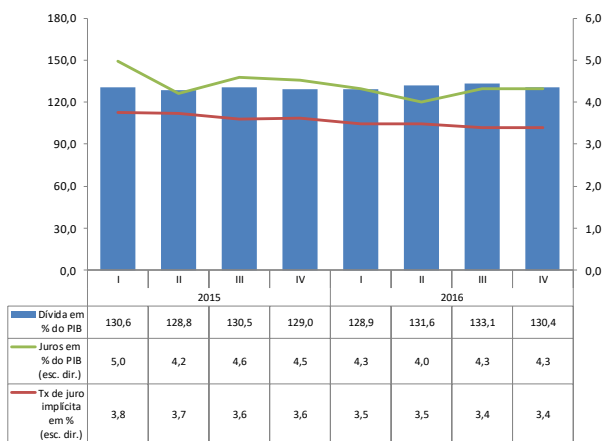
19 O crescimento do consumo intermédio em 2016 ficou próximo do projetado para o conjunto do ano, ainda que ligeiramente inferior. Esta despesa aumentou 2,9% face a 2015 (Tabela 2), o equivalente a 300 M€ (Gráfico 7), ficando próximo do crescimento de 3,1% implícito no OE/2017 para 2016. Cerca de um 1/3 deste acréscimo que refletiu o aumento dos encargos com Parcerias Público-Privadas (PPP), em 104 M€.

Gráfico 7 – Variação anual da despesa (ajustada) em 2016



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: As outras despesas apresentadas no gráfico incluem as outras despesas correntes e os subsídios. Entre parêntesis apresenta-se a taxa de execução para a variação a despesa total.

Gráfico 8 – Dívida, despesas com juros e taxa de juro implícita

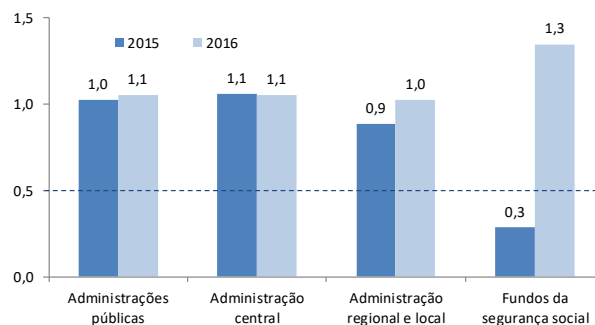


Fontes: INE, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A definição utilizada para a dívida pública é a estabelecida no âmbito do PDE (vulgo "Dívida de Maastricht"). A taxa de juro implícita resulta do quociente entre as despesas com juros do ano terminado no trimestre e o stock de dívida do final do trimestre homólogo.

20 O crescimento das despesas com pessoal em 2016 excedeu o projetado para o conjunto do ano, destacando-se como a única rubrica da despesa com uma execução mais desfavorável do que a prevista. As despesas com pessoal evidenciaram um crescimento de 2,8% face a 2015, que excedeu o crescimento de 2,1% subjacente ao OE/2017. Para o crescimento desta despesa contribuiu a reposição gradual dos salários na função pública ao longo do ano e a reposição do horário das 35 horas semanais na função pública iniciada no 2.º semestre de 2016. Acresce ainda que, no que concerne ao número de funcionários, não se concretizou a

poupança de custos neste domínio que se encontrava prevista e que decorria da política de substituição do número de funcionários à taxa de 2:1. Os dados do emprego público para 2016 evidenciam que o número de funcionários se deverá ter mantido relativamente estável com um ritmo de substituição de funcionários a uma taxa de 1:1,1, superior à verificada em 2015 (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Rácio de entradas por saídas de trabalhadores nas administrações públicas



Fontes: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e cálculos da UTAO. | Notas: O rácio de entradas por saídas de trabalhadores representa o número de trabalhadores que entraram nas administrações públicas por cada trabalhador que saiu deste setor. A política de substituição de funcionários à taxa de 2:1 corresponde a um rácio de 0,5.

Caixa 2 – Avaliação da Comissão Europeia sobre a execução das Recomendações Específicas para Portugal no âmbito do Semestre Europeu de 2016

No âmbito do Semestre Europeu, a Comissão efetuou uma análise exaustiva da política económica de Portugal, dando origem a um conjunto de considerações e recomendações. Até 2014, Portugal esteve abrangido pelo programa de ajustamento económico e financeiro, tendo sido destinatário de recomendações específicas por país pela primeira vez em 2015. Relativamente ao ano 2016, a Comissão Europeia avaliou o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores.

A adoção formal das Recomendações pelo Conselho concretizou-se em 12 de julho de 2016, cumprindo-se o processo anual de coordenação de políticas económicas entre os Estados membros e a UE. Este passo encerrou o Semestre Europeu 2016, ao qual se seguiu o "Semestre Nacional", de implementação das recomendações por parte dos Estados membros.

As seguintes categorias são utilizadas para avaliar os progressos realizados na implementação das recomendações para 2016 constantes da Recomendação do Conselho:

- **ausência de progressos** - o Estado-Membro não anunciou nem adotou quaisquer medidas em resposta à recomendação específica por país. Esta categoria também se aplica nos casos em que um Estado-Membro encarregou um grupo de estudo para avaliar eventuais medidas;
- **progressos limitados** - o Estado-Membro anunciou algumas medidas em resposta à recomendação específica por país, mas são insuficientes e/ou a sua adoção/implementação está em risco;
- **alguns progressos** - o Estado-Membro anunciou ou adotou medidas em resposta à recomendação específica por país. Estas medidas são promissoras, mas nem todas foram implementadas, e a sua execução não é um dado adquirido em todos os casos;
- **progressos substanciais** - o Estado-Membro adotou medidas, a maioria das quais já foi implementada. Estas medidas contribuem de forma substancial para dar resposta às questões colocadas na recomendação específica por país;

- **plenamente executada** - o Estado-Membro adotou e aplicou medidas que dão resposta adequada à recomendação específica por país.

Em 22 de fevereiro de 2017, a Comissão Europeia publicou uma comunicação que resume os resultados por país, que incluem apreciações aprofundadas da situação macroeconómica. Adicionalmente, a Comissão Europeia avaliou o cumprimento das recomendações específicas por país emitidas pelo Conselho em 2016, embora em grau variável nos diferentes países e domínios de ação.

Em seguida, apresenta-se a síntese da avaliação da Comissão Europeia sobre o **grau de implementação** das recomendações de 2016 para Portugal no âmbito do Semestre Europeu:

A) RECOMENDAÇÃO N.º 1 [REP1]

- Assegurar uma correção sustentável do défice excessivo, de acordo com as decisões ou recomendações relevantes no âmbito do procedimento por défices excessivos, adotando para tal as medidas estruturais necessárias e utilizando todos os ganhos extraordinários para reduzir o défice e a dívida.

- Alcançar um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6% do PIB.

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

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

- Reduzir a dependência do sistema de pensões das transferências do Orçamento do Estado.

- Reorientar os planos de reestruturação em curso das empresas públicas até ao final de 2016.

Avaliação da Comissão Europeia: Portugal registou **progressos limitados** em relação à REP1.

Houve **alguns progressos** na realização de um reexame profundo da despesa. As autoridades deram início a um exercício de revisão das despesas, principalmente com base em medidas de eficiência que envolvem os ministérios da saúde e da educação; as empresas estatais e a contratação pública centralizada e a gestão imobiliária. Este reexame das despesas ainda está muito longe de configurar uma abordagem global, dado que o seu âmbito de aplicação abrange apenas a administração central e concentra-se na obtenção de ganhos de eficiência decorrentes da racionalização dos serviços.

Foram registados **alguns progressos** para garantir a sustentabilidade a longo prazo do setor dos cuidados de saúde. Tendo em consideração que se espera que Portugal venha a apresentar o maior aumento nas despesas de saúde na UE até 2060, devem ser prosseguidos mais esforços de compressão dos custos, nomeadamente através da integração dos cuidados primários, dos serviços hospitalares e dos cuidados continuados. No entanto, a prevenção da saúde e o acesso aos cuidados de saúde primários foram melhorados, o que contribuirá definitivamente para Portugal cumprir os desafios a longo prazo que se colocam no setor dos cuidados de saúde. Não obstante, a acumulação de pagamentos em atraso coloca pressões adicionais à sustentabilidade orçamental do sistema a curto prazo.

Verificaram-se **progressos limitados** na redução da dependência do sistema de pensões das transferências do Orçamento do Estado. O projeto de orçamento para 2017 prevê a afetação das receitas de um novo imposto progressivo sobre bens imobiliários (para além do IMI) ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (no valor de 160 M€ em 2017, de acordo com o projeto de plano orçamental para 2017). Embora esta afetação esteja a ser apresentada pelo Governo como uma alternativa à dependência excessiva em relação às transferências do Orçamento do Estado, não resolve a sustentabilidade do sistema de pensões.

B) RECOMENDAÇÃO N.º 2 [REP2]

- Assegurar a coerência do salário mínimo com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade nos diferentes setores, em consulta com os parceiros sociais.

Avaliação da Comissão Europeia: Portugal registou **progressos limitados** quanto à REP2.

Verificaram-se **progressos limitados** no sentido de assegurar a coerência do salário mínimo com a promoção do emprego e da competitividade. O aumento do salário mínimo em janeiro de 2017, de 530 € para 557 €, foi superior às previsões relativas à inflação e aos aumentos médios da produtividade. Os aumentos continuados do salário mínimo acima da produtividade poderão criar pressões ascendentes sobre a estrutura salarial geral, com o risco de afetar as perspetivas de emprego e competitividade, num contexto de baixa inflação e elevado desemprego, ao mesmo tempo que aumentam a procura e reduzem a pobreza no trabalho. O Governo criou uma estrutura para monitorizar o impacto da evolução do salário mínimo, através de relatórios trimestrais que são publicados e debatidos com os parceiros sociais.

Verificou-se uma **ausência de progressos** na reorientação dos planos de reestruturação das empresas públicas. Em termos do desempenho operacional, as empresas públicas registaram bons resultados em 2016, que se materializaram num EBITDA positivo (resultados antes dos juros, impostos, depreciações e amortizações). Contudo, o endividamento permanece muito elevado, o que resulta na persistência de rendimento líquido negativo. O Governo ainda não apresentou quaisquer medidas concretas no sentido de reestruturar significativamente as empresas públicas.

C) RECOMENDAÇÃO N.º 3 [REP3]

- Garantir o regresso efetivo dos desempregados de longa duração ao mercado de trabalho e melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais.

- Reforçar os incentivos para que as empresas recrutem pessoal em regime de contrato permanente.

Avaliação da Comissão Europeia: Portugal registou **alguns progressos** em resposta à REP3.

Houve **progressos limitados** no sentido de garantir o regresso efetivo dos desempregados de longa duração ao mercado de trabalho e de melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais. A taxa de desemprego de longa duração continua a ser uma das mais elevadas na UE, apesar das medidas ativas de emprego desenvolvidas nos últimos anos que visam especificamente os desempregados de longa duração. Para fazer face a este problema, o Governo efetuou uma avaliação das políticas ativas de emprego. Contudo, não foram desde então adotadas medidas específicas orientadas para a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho. A intenção de utilizar cada vez mais plataformas em linha em detrimento de um atendimento presencial deverá permitir que o pessoal dos serviços de emprego se concentre na prestação de serviços personalizados aos desempregados de longa duração. Integrando o processo de simplificação administrativa em curso, estão a ser desenvolvidos "balcões únicos" para os desempregados de longa duração, embora esta iniciativa ainda não tenha chegado à fase de execução.

Registaram-se **alguns progressos** no reforço dos incentivos às empresas para o recrutamento de pessoal com contrato permanente. O Governo efetuou uma reorganização do seu programa de apoio ao emprego no sentido de promover a contratação ao abrigo de contratos permanentes, ao mesmo tempo que limita o apoio financeiro aos contratos temporários a casos específicos como os desempregados de muito longa duração. Contudo, o impacto esperado da nova medida na redução da segmentação do mercado é limitado devido ao reduzido número de pessoas abrangidas.

D) RECOMENDAÇÃO N.º 4 [REP4]

- Tomar medidas, até outubro de 2016, para facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito e resolver os níveis elevados de crédito em risco.

- Tornar o regime de fiscalidade das empresas menos propício ao recurso ao endividamento e melhorar o acesso ao financiamento através do mercado de capitais para as *start-ups* e as pequenas e médias empresas.

Avaliação da Comissão Europeia: progressos limitados em relação à REP 4.

Registaram-se **progressos limitados** no sentido de facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito e resolver os níveis elevados de crédito em incumprimento.

Houve **alguns progressos** no sentido de tornar o regime de tributação das empresas menos propício ao recurso ao endividamento. O projeto de plano orçamental para 2017 prevê o alargamento do âmbito de aplicação do regime de remuneração convencional do capital social. O regime aplica-se agora a todas as empresas (anteriormente apenas se aplicava a pequenas e médias empresas) e a acionistas (não apenas a particulares e investidores de capital de risco). Além disso, este benefício fiscal passou de 5% ao longo de 4 anos para 7% ao longo de 6 anos.

Quadro 1. Resumo das avaliações da Comissão Europeia sobre as Recomendações Específicas a Portugal - 2016

Recomendação	Avaliação				
	Ausência de progressos	Progressos limitados	Alguns progressos	Progressos substanciais	Plenamente executada
REP 1					
Profundo reexame da despesa			x		
Sustentabilidade a longo prazo do setor da saúde			x		
Dependência do sistema de pensões das transferências orçamentais		x			
Reorientação dos planos de reestruturação das empresas públicas	x				
REP2					
Coerência entre salário mínimo com emprego e competitividade		x			
REP 3					
Ativação efetiva dos desempregados de longa duração		x			
Reforço dos incentivos para contratação de pessoal com contrato permanente			x		
REP 4					
Balanço das instituições de crédito		x			
Regime tributário das empresas menos propício ao endividamento			x		
Acesso ao financiamento através do mercado de capitais para <i>start-ups</i> e PME		x			
REP 5					
Transparência na contratação pública			x		
Acumulação dos processos de licenciamento		x			
Resolução de litígios fiscais			x		
Redução das barreiras regulamentares nos serviços às empresas		x			
Incentivos à cooperação entre universidades e setor empresarial			x		
Total	1	7	7	0	0

Fonte: Comissão Europeia e UTAO.

E) RECOMENDAÇÃO N.º 5 [REP5]

- Reforçar a transparência e a eficiência da contratação pública no que se refere às parcerias público-privadas e às concessões.

- Melhorar e acelerar os processos administrativos e de licenciamento até ao final de 2016.

- Acelerar a resolução dos litígios fiscais e reduzir as barreiras regulamentares, em especial nos serviços às empresas.

- Incentivar a cooperação entre as universidades e o setor empresarial.

Avaliação da Comissão Europeia: o quadro 1 sintetiza as avaliações relativas às recomendações específicas sobre Portugal.

Em abril os Estados-Membros apresentaram os programas nacionais de reformas e os programas de estabilidade, incluindo eventuais medidas tomadas no seguimento das recomendações da Comissão Europeia.

Posteriormente a Comissão Europeia apresentará as propostas de um novo conjunto de recomendações específicas por país. As recomendações incluirão igualmente orientações orçamentais, que se basearão nas previsões da primavera da Comissão.

Referências:

- Comissão Europeia (2017), "Relatório relativo a Portugal 2017 que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correção de desequilíbrios macroeconómicos", Documento de trabalho dos Serviços da Comissão SWD(2017) 87 final, Bruxelas, 22 de fevereiro.

- Comissão Europeia (2017), Semestre Europeu 2017: Avaliação dos progressos em matéria de reformas estruturais, prevenção e correção de desequilíbrios económicos e resultados das apreciações aprofundadas ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 (SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final), Bruxelas, 22 de fevereiro.

Caixa 2 – Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos: Apreciação aprofundada da Comissão Europeia sobre a prevenção e a correção de desequilíbrios macroeconómicos

No âmbito do atual Semestre Europeu foi apresentado pela Comissão Europeia o relatório anual do crescimento e o relatório dos desequilíbrios macroeconómicos. Este procedimento incorpora simultaneamente dois objetivos: detetar precocemente desequilíbrios macroeconómicos e contribuir para a correção dos desequilíbrios já existentes. Deste modo, o PDM inclui não só uma vertente preventiva, mas também uma vertente corretiva.⁵

O acompanhamento da Comissão Europeia a Portugal no âmbito do Procedimento dos Desequilíbrios Macroeconómicos (PDM) teve início com a avaliação do Relatório do Mecanismo de Alerta, sendo publicado em 16 de novembro de 2016.⁶

Tendo em consideração os desequilíbrios verificados em 2016 para 13 países, a Comissão Europeia apresentou em 2017 os resultados da respetiva análise destes países (Figura 1). A avaliação a Portugal corresponde a um desequilíbrio excessivo, o que exige um acompanhamento específico e a adoção de medidas estratégicas decisivas. No âmbito dos desequilíbrios excessivos encontra-se também um conjunto de outros 5 países: Bulgária, Croácia, Chipre, França e Itália. Relativamente à classificação de desequilíbrio encontra-se a Alemanha, Irlanda, Holanda, Eslovénia, Espanha e Suécia. No caso da Finlândia não se registou desequilíbrio.

⁵ No final de 2011 foi aprovado um pacote legislativo (conhecido por "six-pack"), onde se enquadra, entre outros, o Procedimento dos Desequilíbrios Macroeconómicos. Neste âmbito destaca-se o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 e o Regulamento (UE) n.º 1174/2011.

⁶ O acompanhamento da Comissão Europeia a Portugal no âmbito do PDM iniciou-se após a saída de Portugal do programa de assistência financeira dado que as medidas corretivas dos desequilíbrios estavam a ser monitorizadas nesse contexto.

Figura 1. Resultados da avaliação da Comissão Europeia no âmbito do Semestre Europeu 2017 sobre os 13 países que apresentaram desequilíbrios em 2016



Fonte: Comissão Europeia. A Grécia não se encontra avaliada visto que se encontra sob programa de ajustamento. Os restantes países da União Europeia não foram objeto de análise aprofundada (in-depth review) visto que em 2016 não apresentaram desequilíbrios macroeconómicos.

Na sequência da identificação do desequilíbrio macroeconómico excessivo, os serviços da Comissão publicaram uma análise aprofundada do país, que foi divulgada a 22 de fevereiro de 2017. Em seguida, sintetiza-se alguns dos resultados da análise aprofundada dos serviços da Comissão.

1. Quadro de avaliação do PDM

De acordo com a avaliação dos serviços da CE, economia portuguesa caracteriza-se por desequilíbrios relativamente à dívida externa e dívida interna, tanto pública como privada, e problemas persistentes no setor bancário num contexto de fraco crescimento da produtividade. A posição líquida de investimento internacional (PLII) é ainda muito negativa. O nível de endividamento das famílias diminuiu, mas a dívida das empresas ainda compromete o seu desempenho, enquanto o elevado volume de crédito em incumprimento e a baixa rentabilidade, aliados a reservas de capitais reduzidas, põem em risco o balanço dos bancos. A combinação de importantes desequilíbrios expõe Portugal a choques ou mudanças no sentimento dos investidores.

O setor transacionável aumentou a importância, mas o aumento da procura de importações poderá atrasar o processo de equilíbrio externo. A curto prazo, espera-se uma inversão da trajetória ascendente da dívida pública. No entanto, a dívida pública continuará elevada, o que implica vulnerabilidades a choques adversos, um peso elevado dos juros da dívida nas finanças públicas e riscos para a estabilidade financeira. O desemprego está numa trajetória decrescente, mas persistindo o desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens. O crescimento lento da produtividade impede um reequilíbrio mais rápido.

Além disso, a CE considera que se verificaram progressos na estabilização do setor financeiro, na melhoria do acesso ao financiamento, no funcionamento do mercado de trabalho, na educação, bem como na sustentabilidade orçamental a longo prazo. Contudo, subsistem lacunas nos mercados dos produtos e dos serviços, na reestruturação da dívida das empresas, na esfera orçamental e em termos de rigidez do mercado de trabalho. Os fatores de rigidez são prejudiciais à manutenção de ganhos de competitividade, ao desendividamento das empresas e das famílias e à sustentabilidade orçamental.

A Tabela 1 apresenta o quadro de avaliação do PDM, nas vertentes identificadas como desequilíbrios existentes na economia portuguesa: setor externo, dívida pública, dívida privada, produtividade, bem como mercado de trabalho e desemprego.

Tabela 1. Quadro de avaliação do PDM

Saldo externo		
Desafio	Evolução e perspectivas	Resposta política
Portugal fez progressos significativos no ajustamento dos desequilíbrios externos, nomeadamente no que se refere à melhoria da competitividade e aos resultados da balança corrente. Porém, a posição líquida de investimento internacional (PLII) continua muito negativa (-110% do PIB em 2015). Na ausência de melhorias significativas em termos de crescimento, seriam necessários excedentes da balança corrente de cerca de 1,6 % do PIB ao ano para reduzir a metade a PLII negativa até 2025.	Nos anos anteriores verificou-se uma melhoria significativa do saldo da balança corrente, sendo 0,3% do PIB em 2015, ainda que um tal ajustamento tenha recentemente abrandado devido ao dinamismo das importações. A melhoria dos termos de troca, que não se prevê duradoura, contribuiu em parte para reduzir o défice. A balança corrente deverá ser positiva em 2016 e 2017, ainda que abaixo do nível exigido para um ajustamento significativo da PLII. A competitividade dos custos recuperou, mas o custo unitário do trabalho está a subir, devido a uma produtividade lenta e a salários em alta.	Os desequilíbrios externos diminuiriam se a produtividade da economia e o crescimento potencial aumentassem. Nos últimos anos, foram feitos progressos para contrariar a rigidez do mercado de trabalho e do mercado de produtos. Contudo, persistem fragilidades em áreas estratégicas, como os serviços, as profissões regulamentadas, a administração pública, os setores da energia e dos transportes e ainda a aquisição de competências. Ao mesmo tempo, as políticas que visam o aumento da procura interna podem pôr em risco o processo de reequilíbrio externo. As reformas estruturais para impulsionar a produtividade e melhorar a competitividade não baseada nos custos têm um caráter limitado.
Dívida privada		
Desafio	Evolução e perspectivas	Resposta política
A elevada dívida não consolidada do setor privado (cerca de 190% do PIB no início de 2016) impede a consolidação da recuperação económica. Apesar de um processo de desendividamento notável desde o pico registado em 2012, o nível ainda muito elevado da dívida das empresas tem impacto na rentabilidade e dificulta o investimento. O nível relativamente elevado de crédito em incumprimento compromete a estabilidade financeira e a afetação produtiva	Os elevados rácios do endividamento privado deverão continuar a baixar em 2016, devido à evolução lenta do crédito e ao crescimento positivo do produto nominal. O rácio de crédito em incumprimento continua a ser elevado, tendo subido para 19% no 2ºT2016. O setor bancário português sofre também a pressão da fraca rentabilidade e de rácios de provisionamento relativamente baixos, o que, numa conjuntura de crescimento lento, é particularmente	O principal desafio reside em manter um processo ordenado de desendividamento das empresas, sem sobrecarregar a recuperação económica. As condições de crescimento continuam a ser deficientes e a produzir um impacto negativo nos rácios da dívida e na produtividade, que continua bloqueada pelo atraso dos progressos nas reformas. Registaram-se progressos limitados para

do crédito.	prejudicial à revitalização dos bancos.	reduzir o endividamento excessivo das empresas e alargar as fontes de financiamento alternativas para as empresas. O Governo publicou recentemente uma estratégia para a capitalização das empresas, que inclui medidas fiscais destinadas a melhorar a neutralidade fiscal relativamente ao tratamento do financiamento por dívida e por capitais próprios.
Dívida pública		
Desafio	Evolução e perspetivas	Resposta política
A elevada dívida pública de Portugal deverá diminuir apenas gradualmente a partir de 2017. Além de constituir uma fonte de vulnerabilidade a mudanças da conjuntura económica e de gerar custos de financiamento crescentes, um nível tão elevado da dívida pública comporta também riscos para a sustentabilidade a médio prazo.	O rácio dívida/PIB aumentou durante a crise devido ao crescimento negativo e à inflação baixa, tendo-se estabilizado em cerca de 130% desde 2013. Na hipótese de uma recuperação moderada e continuada, bem como de excedentes primários, a dívida deverá diminuir gradualmente a partir de 2017. No entanto, sem medidas de consolidação adicionais será de 124% em 2027.	A consolidação orçamental e as medidas estruturais favoráveis ao crescimento constituem a base para garantir a sustentabilidade da dívida a médio e longo prazo. Nos últimos anos, foram tomadas medidas em sede de reformas fiscais, cumprimento das obrigações fiscais, pensões, cuidados de saúde, administração pública e empresas públicas. No entanto, persistem lacunas em todas estas áreas.
Produtividade		
Desafio	Evolução e perspetivas	Resposta política
A fraca dinâmica da produtividade tem impacto na competitividade e no crescimento do PIB real. Esta situação afeta o processo de desendividamento, a redução da posição líquida de investimento internacional e o mercado de trabalho, e está associada à rigidez nos mercados de trabalho e dos produtos e às insuficiências na administração pública e no sistema	O crescimento da produtividade do trabalho está em declínio e tem sido lento desde 2008 (o pico do desemprego durante a crise explica esta evolução).	Embora tenham sido tomadas medidas para fazer face à rigidez do mercado de trabalho e aos obstáculos ao investimento decorrentes do elevado nível de endividamento das empresas, subsistem desafios importantes nestes domínios. Os estrangulamentos que impedem o crescimento da produtividade prendem-se também com o desempenho na

judicial.		área da inovação, o baixo nível de competências da mão de obra, as restrições em alguns serviços e profissões regulamentadas, a administração pública e as indústrias de rede.
Mercado de trabalho e desemprego		
Desafio	Evolução e perspetivas	Resposta política
A taxa de desemprego baixou para 10,5% no 4ºT2016. Embora permaneça elevada em termos da UE, tem vindo a diminuir de forma regular devido à criação de emprego e, em menor medida, aos fluxos de emigração e à evolução demográfica. A população ativa está a diminuir, mas o número de pessoas com emprego ainda está a subir devido à queda do desemprego. O desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens permaneceram elevados, em 6,1% e 26,1% respetivamente, no terceiro 3ºT2016. Esta situação corre o risco de intensificar o afastamento do mercado de trabalho e deteriorar o capital humano, o que tem impacto negativo no potencial de crescimento.	Após uma descida desde o 2ºT2013, a taxa de desemprego deverá baixar para um nível inferior a 10% em 2017. Apesar das melhorias registadas no mercado de trabalho, a parte dos setores transacionáveis no emprego não melhorou ao longo do último ano. O baixo nível de crescimento contribuiu para um aumento dos fluxos migratórios que, embora inferiores, prosseguiram em 2016. Se as saídas não forem compensadas por correspondentes afluxos, esta situação pode ter um impacto negativo no crescimento potencial, em especial na medida em que os emigrantes são jovens e bem formados.	O impacto da reforma da legislação de proteção do emprego no período de 2011-2013 não é claro, já que se mantém a segmentação do mercado de trabalho. Foram tomadas medidas para reforçar a eficácia das medidas ativas do mercado de trabalho e melhorar a transição para o emprego permanente. O salário mínimo e o seu âmbito de aplicação aumentaram. No entanto, se aos aumentos não corresponder um crescimento da produtividade, a criação de emprego e a competitividade podem ficar comprometidos. Outro grande desafio é a redução do desemprego, nomeadamente o de longa duração, e a garantia de que esta redução acontece sobretudo no setor transacionável.

Fonte: Comissão Europeia

2. Prioridades de reformas

Finanças públicas e tributação

De acordo com a Comissão Europeia, a curto prazo, espera-se que o rácio dívida pública bruta em percentagem do PIB venha a diminuir de forma moderada, estabilizando a médio prazo. A trajetória de estabilização do rácio dívida/PIB no cenário de base é sensível a aumentos potenciais da remuneração da dívida soberana e vulnerável a evoluções económicas desfavoráveis.

O nível muito elevado da dívida pública constitui um pesado fardo para as finanças públicas. Sem esforços adicionais de consolidação orçamental e reformas estruturais favoráveis ao crescimento para salvaguardar a sustentabilidade das finanças públicas, será muito difícil reduzir significativamente os níveis da dívida.

Os indicadores de avaliação dos riscos orçamentais apontam para um risco baixo a curto prazo, mas riscos mais elevados a médio prazo. Os riscos orçamentais a longo prazo no país são considerados baixos, em grande parte devido à reforma das pensões.

Os custos elevados e crescentes do envelhecimento ainda põem em risco a sustentabilidade orçamental. Contudo, várias reformas melhoraram a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões.

Novas medidas na área das pensões estão em análise, mas não é clara a forma como estas incidirão na redução dos custos.

Portugal fez esforços para garantir o acesso a cuidados de saúde de qualidade. A insuficiência dos controlos às contas e à gestão explicam o aumento do volume de pagamentos em atraso nos hospitais, uma situação que compromete a viabilidade do setor da saúde. Apesar das poupanças imediatas conseguidas no setor dos cuidados de saúde, falta a Portugal uma estratégia de longo prazo para fazer face aos custos para o sistema de saúde relacionados com o envelhecimento.

A implementação da reforma da Lei de Enquadramento Orçamental adotada em 2015 tem sido lenta. O exercício de revisão da despesa atualmente em curso permitiria ganhar com uma abordagem mais abrangente e estratégica.

Verificam-se retrocessos nas reformas da administração pública. Continua a não existir um enquadramento para garantir a sustentabilidade orçamental das empresas públicas.

Foram propostas medidas para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a eficiência da administração fiscal. O cumprimento das formalidades fiscais é um processo moroso e complexo.

O recurso ao IVA a taxas reduzidas é ainda muito frequente, ainda que as reformas em sede de IVA durante a crise tenham em certa medida alargado a base do imposto.

As autoridades nacionais tencionam reformar vários impostos, mas os calendários ainda não estão definidos.

Apesar de algumas evoluções positivas, as distorções fiscais que favorecem o endividamento em detrimento do investimento com fundos próprios na tributação das empresas continuam a constituir um desafio.

O setor financeiro e o endividamento

Os principais desafios para o sistema bancário continuam patentes na fraca qualidade dos ativos, reservas de capitais reduzidas, baixa rentabilidade e exposição relativamente elevada à dívida soberana.

Os bancos avançam no desendividamento do respetivo balanço, ainda que os empréstimos aos particulares estejam a aumentar. A qualidade dos ativos e a baixa rentabilidade continuam a pressionar os níveis de solvência do sistema financeiro português.

Em termos de eficiência, o setor bancário português apresenta um desempenho desfavorável quando comparado com a maior parte dos países da área do euro. O aumento do crédito em incumprimento continua a pesar nas contas agregadas do setor bancário.

A distribuição do crédito em incumprimento tem sido muito desigual entre os bancos portugueses, com os níveis que vão de menos de 5% a mais de 30%. Apesar de algumas medidas recentes para fazer face ao elevado nível de crédito em incumprimento, não existe uma estratégia global com prazos claros. Os bancos estão a envidar esforços para melhorar os seus rácios de fundos próprios através da atração de novos capitais.

O mercado dos seguros português é aberto e competitivo, mas continua sob a pressão do legado da crise.

Verificam-se sinais de recuos nas reformas do mercado da habitação. As autoridades nacionais equacionam várias abordagens possíveis para fazer face ao nível elevado de endividamento.

O processo de desendividamento do setor privado progrediu lentamente.

A dívida externa de longo prazo da administração central continua como principal componente da posição líquida de investimento internacional (PLII), seguida do investimento direto líquido. Uma simulação de uma evolução macroeconómica desfavorável indica que

um choque adverso ao nível das taxas de juro constitui o maior risco para a PLII.

Políticas laborais, educativas e sociais

A situação do mercado de trabalho melhorou, mas os desafios persistem. A segmentação do mercado de trabalho continua elevada, compromete as perspetivas dos jovens e tende a aumentar a volatilidade dos mercados.

Apesar das reformas recentes, alguns aspetos da legislação do trabalho desincentivam as empresas na contratação de trabalhadores permanentes. Entre vários fatores que determinam a persistente segmentação, contam-se a estrutura dos incentivos ao emprego, atualmente objeto de revisão, e o facto de as inspeções do trabalho serem relativamente ineficazes.

Os aumentos do salário mínimo não estão alinhados com a inflação e a evolução da produtividade média. Os aumentos podem reduzir a pobreza no trabalho e aumentar a procura agregada, mas também comportam riscos para o emprego nas categorias com baixos salários.

O salário mínimo abrange uma proporção crescente de trabalhadores, o que agrava o potencial efeito negativo no emprego de baixa produtividade. Em 2016 houve mais trabalhadores abrangidos por novos acordos coletivos.

As medidas ativas do mercado de trabalho continuam a favorecer as transições para o emprego, embora a percentagem de participantes entre quem procura emprego esteja a diminuir.

Portugal está a desenvolver sistemas de balcão único para o emprego, com especial incidência no problema do desemprego de longa duração.

Os indicadores de desigualdade, pobreza e exclusão social melhoraram em 2015, em linha com a diminuição do desemprego. Contudo, a pobreza no trabalho continua elevada e não baixou durante os primeiros anos de retoma do mercado de trabalho. Em 2016 foram tomadas várias medidas para melhorar as condições de rendimento dos agregados familiares com baixos rendimentos. As alterações no abono de família e nas prestações para os idosos têm um impacto positivo, embora limitado, na redução da pobreza.

As pessoas mais velhas continuam a apresentar um risco de pobreza e exclusão social inferior ao da população ativa. Foi criada uma nova prestação para os desempregados que já não têm acesso a prestações de desemprego ou assistência. O estado de saúde da população portuguesa é bom, ainda que alguns indicadores evidenciem desigualdades de acesso.

O sistema de ensino português melhorou os seus resultados nas competências de base, mas subsistem lacunas de desempenho relacionadas com a origem socioeconómica dos estudantes. O Governo está a executar um plano para promover o sucesso escolar. Elevadas taxas de retenção pesam nas despesas com a educação, na inclusão social e nos resultados mercado de trabalho.

Apesar dos diplomados do ensino superior terem uma elevada taxa de emprego, muitos procuram oportunidades no estrangeiro, o que limita a eficácia da despesa com o ensino superior. A oferta de ensino superior é muito heterogénea e não corresponde necessariamente à procura atual.

O baixo nível de competências de população ativa portuguesa constitui um obstáculo à inovação e à transformação da economia. A falta de competências digitais continua a dificultar a revitalização das competências da mão-de-obra.

Investimento

Portugal apresenta um baixo nível de investimento e, nos últimos anos, de uma reduzida produtividade do investimento. O investimento direto estrangeiro (IDE) em instalações novas de raiz continua a ser inferior aos níveis registados antes da crise. O reduzido investimento público está também a travar o investimento privado.

As condições do crédito têm vindo a melhorar gradualmente tanto do lado da oferta como da procura, mas o acesso ao financiamento continua a constituir uma preocupação para as pequenas e médias empresas (PME). Em julho de 2016, as autoridades lançaram o Programa Capitalizar, principalmente destinado a fomentar o investimento privado.

Após ter conseguido recuperar um pouco, o ambiente empresarial enfraqueceu recentemente em relação aos níveis internacionais. As reformas aplicadas nos últimos anos melhoraram a perceção que as empresas têm das condições para fazer negócio, mas os desafios persistem.

Foram identificadas ineficiências nos domínios do sistema judicial, nomeadamente a execução do quadro de insolvência, a contratação pública, a legislação setorial, incluindo a energia e os transportes, o ambiente empresarial e o quadro de inovação. Condições desfavoráveis de enquadramento e inadequados incentivos financeiros alternativos continuam a limitar o desempenho de Portugal na área da inovação.

A melhoria da balança corrente conseguida nos últimos anos continua a ser insuficiente para se traduzir numa redução substancial dos desequilíbrios externos. O ajustamento da balança comercial encontra-se em curso, ainda a que um ritmo moderado.

Políticas setoriais

Não existe uma estratégia integrada de cooperação entre as universidades e as empresas, no sentido de produzir as competências e os conhecimentos necessários à inovação.

Apesar dos esforços, falta uma coordenação estruturada entre os vários incentivos à comercialização de resultados de investigação. O enquadramento existente não é propício à inovação, uma vez que persistem obstáculos à competitividade.

Os entraves administrativos e regulamentares continuam a restringir a concorrência no mercado de serviços profissionais.

O ordenamento do território e as taxas aplicadas no setor da construção podem criar obstáculos ao investimento.

A eliminação do défice tarifário do setor da eletricidade e a extinção progressiva das tarifas reguladas estão a levar mais tempo do que o inicialmente previsto. A interligação elétrica com a UE é limitada e os subsídios aos combustíveis fósseis continuam a constituir um obstáculo à diminuição da sobre capacidade no sistema energético.

A gestão dos resíduos impede uma utilização mais eficiente dos recursos.

Os indicadores de desempenho dos portos portugueses continuam a ser baixos quando comparados a nível internacional.

O investimento em infraestruturas ferroviárias não está a traduzir-se numa otimização do desempenho dos transportes ferroviários de mercadorias.

Portugal conseguiu melhorias consideráveis nas infraestruturas de água, mas regista atrasos no que respeita à eficiência da gestão de ativos e à sustentabilidade económica e financeira.

Administração pública

Apesar dos progressos registados na redução dos encargos administrativos para as empresas, verificam-se obstáculos à flexibilização dos procedimentos.

A execução do novo programa de simplificação administrativa parece estar aquém das ambições anunciadas.

Portugal está a avançar no sentido de aumentar a transparência e combater a corrupção na administração pública, mas os esforços não se integram numa estratégia global.

A transparência e a fiabilidade dos dados relativos à contratação pública têm vindo a melhorar, mas o número de adjudicações por ajuste direto continua a ser elevado. Os controlos *ex ante* e *ex post* do processo de contratação pública continuam limitados.

O desempenho do sistema de justiça português é ainda inferior à média da UE. Em Portugal, os indicadores de eficiência dos litígios em matéria civil, comercial e fiscal continuam a ser fracos, repercutindo-se negativamente na dinâmica empresarial e na atração de investimento estrangeiro direto.

Bibliografia:

Comissão Europeia (2017), "Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Relatório relativo a Portugal 2017 que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correção de desequilíbrios macroeconómicos", Bruxelas, 22.02.2017

Anexo

Tabela 3 – Receitas e despesas (não ajustadas) das administrações públicas

	2015 Jan-dez		2016 Jan-dez				2016 OE/2017		2016 OE/2016	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	78 913	44,0	79 613	43,1	-0,9	0,9	43,6	2,4	43,8	3,4
Receita corrente	77 607	43,2	78 672	42,5	-0,7	1,4	42,7	1,8	42,9	3,1
Receita fiscal	45 672	25,4	46 332	25,1	-0,4	1,4	25,0	1,4	25,2	2,8
Impostos indiretos	26 234	14,6	27 258	14,7	0,1	3,9	14,8	4,3	14,9	5,8
Impostos diretos	19 438	10,8	19 073	10,3	-0,5	-1,9	10,2	-2,4	10,3	-1,2
Contribuições sociais	20 775	11,6	21 595	11,7	0,1	3,9	11,6	3,9	11,4	2,4
Outras receitas correntes	11 161	6,2	10 744	5,8	-0,4	-3,7	6,0	-0,2	6,3	5,3
Receitas de capital	1 306	0,7	942	0,5	-0,2	-27,9	1,0	38,2	0,9	24,7
Despesa Total	86 739	48,3	83 336	45,1	-3,3	-3,9	46,1	-1,6	46,0	-1,2
Despesa corrente	79 038	44,0	79 695	43,1	-0,9	0,8	43,7	2,3	43,6	2,8
Consumo intermédio	10 272	5,7	10 572	5,7	0,0	2,9	5,7	3,1	6,2	12,2
Despesas com pessoal	20 273	11,3	20 847	11,3	0,0	2,8	11,2	2,1	10,9	0,2
Prestações sociais	34 637	19,3	35 007	18,9	-0,4	1,1	19,0	1,4	18,6	-0,1
Subsídios	1 110	0,6	1 042	0,6	-0,1	-6,2	0,6	-0,2	0,6	1,9
Juros	8 191	4,6	7 836	4,2	-0,3	-4,3	4,3	-2,1	4,6	3,6
Outras despesas correntes	4 554	2,5	4 392	2,4	-0,2	-3,6	2,9	17,3	2,8	13,7
Despesa de capital	7 701	4,3	3 641	2,0	-2,3	-52,7	2,4	-41,5	2,4	-41,6
Investimento	4 282	2,4	2 838	1,5	-0,9	-33,7	1,9	-19,9	2,0	-14,5
Outras despesas de capital	3 419	1,9	802	0,4	-1,5	-76,5	0,6	-68,4	0,4	-75,6
Saldo global	-7 826	-4,4	-3 722	-2,0	2,3		-2,4		-2,2	
Saldo primário	365	0,2	4 114	2,2	2,0		1,9		2,3	
Receita fiscal e contributiva	66 447	37,0	67 927	36,7	-0,3	2,2	36,7	2,2	36,6	2,7
Despesa corrente primária	70 847	39,5	71 859	38,9	-0,6	1,4	39,3	2,8	39,0	2,7
Despesa primária	78 548	43,8	75 500	40,8	-2,9	-3,9	41,8	-1,5	41,5	-1,7
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	179 504		184 931			3,0		3,2		3,8

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas.