

A presente nota rápida 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. Os resultados até ao 4.º trimestre de 2016 incorporam ainda as revisões publicadas pelo INE na mesma data. Esta informação antecede uma análise trimestral mais detalhada, que será divulgada na primeira quinzena de abril de 2017.

1 Em 2016, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 3,8 mil M€, fixando-se em 2,1% do PIB. Este resultado coincide com o 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](#). O défice das administrações públicas evidenciou uma redução de 2,3 p.p. do PIB face a igual período do ano anterior, o correspondente a 4 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)



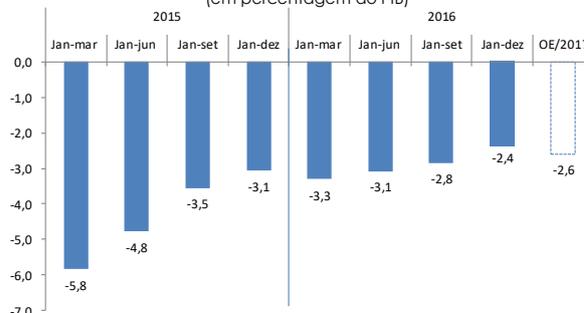
Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Valores não ajustados de operações de natureza *one-off*.

2 Excluindo operações de natureza *one-off* o défice cifrou-se em 4,4 mil M€, o que corresponde a 2,4% do PIB. Em termos ajustados, a redução do défice orçamental ascendeu a 1,1 mil M€, traduzindo-se numa redução de 0,7 p.p. do PIB face a 2015 (Gráfico 2).

3 O défice apurado para 2016 ficou abaixo do objetivo anual para 2016 definido no OE/2017 e do limite máximo para o défice anual recomendado pela Comissão Europeia. O resultado alcançado deverá conduzir ao encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos. O défice global registado em 2016 situou-se 0,3 p.p. do PIB abaixo do objetivo anual de 2,4% do PIB definido pelo Ministério das Finanças (Gráfico 1) e 0,2 p.p. abaixo desse mesmo objetivo ajustado de operações de natureza *one-off* (Gráfico 2). O défice global foi também inferior ao 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 reporta 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. Sendo o défice global alcançado

em 2016 inferior ao limite de 3% do PIB, a Comissão Europeia deverá decidir pelo encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos para Portugal.

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 foi ajustado do efeito da venda e resolução do Banif que teve lugar no 4.º trimestre e do efeito do novo regime de tributação dos fundos de investimento. Em 2016, o défice observado foi ajustado da devolução a Portugal de parte das *pre-paid margins* da *European Financial Stability Facility*, do acerto de contribuições para a União Europeia, da entrega de F-16 à Roménia, do efeito do novo regime de tributação dos fundos de investimento e da receita do Programa Especial de Regularização de Dívidas ao Estado (PERES).

Caixa 1 – 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 mais personalizados aos desempregados de longa duração. Integrando o processo de simplificação administrativa em curso, estão a ser desenvolvidos "balcões únicos" para os desempregados de longa duração, embora esta iniciativa ainda não tenha chegado à fase de execução.

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.

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.

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				
REP 2					
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					
Balanco das instituições de crédito		x			
Regime tributário das empresas menos propício ao endividamento			x		
Acesso ao financiamento através do mercado de capitais para start-ups e PME		x			
REP 5					
Transparência na contratação pública			x		
Aceleração 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.

Durante o mês de abril os Estados-Membros apresentarão os programas nacionais de reformas e os seus 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, incluindo os dados orçamentais finais relativos a 2016 divulgados pelo Eurostat.

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.¹

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 publicada em 16 de novembro de 2016.²

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.

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

¹ 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.

² 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.

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 reequilíbrio externo. A curto prazo, espera-se uma inversão da trajetória ascendente da dívida pública. No entanto, a dívida pública continuará elevada, o que implica vulnerabilidades a choques adversos, um peso elevado 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 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 do crédito.	Os elevados rácios do endividamento privado deverão continuar a baixar em 2016, devido à evolução lenta do crédito e ao crescimento positivo do produto nominal. O rácio de crédito em incumprimento continua a ser elevado, tendo subido para 19% no 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 prejudicial à revitalização dos bancos.	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 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 perspectivas	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 perspectivas	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 judicial.	O crescimento da produtividade do trabalho está em declínio e tem sido lento desde 2008 (o pico do desemprego durante a crise explica esta evolução).	Embora tenham sido tomadas medidas para fazer face à rigidez do mercado de trabalho e aos obstáculos ao investimento decorrentes do elevado nível endividamento das empresas, subsistem desafios importantes nestes domínios. Os estrangulamentos que impedem o crescimento da produtividade prendem-se também com o desempenho na área da inovação, o baixo nível de competências da mão de obra, as restrições em alguns serviços e profissões regulamentadas, a administração pública e as indústrias de rede.
Mercado de trabalho e desemprego		
Desafio	Evolução e perspectivas	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