



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | Informação Técnica n.º 16/2016

3.ª Monitorização pós-programa de ajustamento em Portugal

06.06.2016

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base nos relatórios da Comissão Europeia e do Fundo Monetário Internacional relativos à 3.^a missão de monitorização pós-programa em Portugal.

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.

1 Este documento sintetiza a informação da Comissão Europeia (CE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) relativamente à monitorização da economia portuguesa, após o programa de assistência financeira. A 3.^a missão técnica da CE em conjunto com o BCE, a que este documento se refere, decorreu entre 25 de janeiro e 2 de fevereiro de 2016, tendo o relatório da CE sido divulgado no dia 18 de abril. O relatório do FMI foi divulgado a 1 de abril, na sequência de discussões com as autoridades portuguesas até 3 de fevereiro. Note-se que esta missão antecede a divulgação do OE/2016, as projeções económicas da primavera da Comissão Europeia e as projeções do *World Economic Outlook* do FMI.

2 Com o acompanhamento pós-programa as entidades financiadoras procuram garantir que o país que recebeu assistência financeira mantém a sua capacidade de cumprir o serviço da dívida. Para Portugal, e em relação aos parceiros europeus, o processo de monitorização pós-programa deverá manter-se até ao reembolso de, pelo menos, 75% do financiamento recebido do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (EFSM) e Fundo Europeu de Estabilidade Financeira/Mecanismo Europeu de Estabilidade (EFSF/ESM).¹ De acordo com o programa de monitorização são avaliadas as condições económicas, orçamentais e financeiras do país, no âmbito da regulação europeia “Two-Pack”.² Neste contexto, são realizadas missões ao país a cada 6 meses, podendo resultar em recomendações da CE ao Conselho Europeu sobre as medidas corretivas a adotar. A CE, em articulação com o BCE, comunica a avaliação bianual da monitorização ao comité competente do Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Financeiro e ao parlamento do Estado-Membro em causa. A regulamentação permite ainda que o parlamento do Estado-Membro convide representantes da CE para participar na troca de opiniões sobre os resultados do acompanhamento.

3 Note-se ainda que os procedimentos de monitorização da União Europeia aplicam-se em pleno durante o acompanhamento pós-programa. Os países continuam sujeitos às recomendações que resultam da análise no âmbito do Semestre Europeu e do Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos, ambos suspensos durante a aplicação do programa de ajustamento macroeconómico. O Estado Membro deverá ainda cumprir os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, ou, caso se aplique, da vertente corretiva.

Síntese macroeconómica

4 **O cenário macroeconómico apresentado nos dois relatórios de acompanhamento pós-programa de ajustamento da economia portuguesa apresentam perfis distintos para o crescimento do PIB real.** O FMI apresenta uma perspetiva de abrandamento do crescimento do PIB ao longo do horizonte de previsão, estabilizando em 1,2% (Tabela 1). Associado à moderação do crescimento económico, o FMI considera um contributo positivo mas menor da procura interna e um contributo negativo das exportações líquidas

¹ De acordo com o atual plano de amortizações apresentado pelo IGCP, em 2036 Portugal deverá ter já reembolsado 75% dos fundos recebidos por ambos os fundos europeus.

² Diretiva EU No 472/2013.

para o crescimento do PIB real a partir de 2017. Por seu turno, a CE, nas perspetivas para 2016 e 2017, apresenta uma aceleração do crescimento do PIB de 1,6% para 1,8%, perante um contributo mais positivo da procura interna e ligeiramente negativo das exportações líquidas.

5 Em relação ao cenário do Ministério das Finanças, apresentado no relatório do PE/2016-20 em termos de composição do PIB em volume, ambos os cenários do FMI e da CE incorporam um menor crescimento do consumo privado e da formação bruta de capital fixo, em comparação com o cenário do PE/2015-19 (Tabela 1). Relativamente à evolução das exportações e das importações, o cenário do FMI considera um menor crescimento de ambas do que o cenário do PE/2015-19, enquanto a CE, para 2016, projeta um crescimento mais forte das referidas rubricas.

6 Para a evolução dos preços, a CE considera que o deflator do PIB deverá ser inferior ao do PE/2016-19 (Tabela 1). A partir de 2019, o FMI apresenta um crescimento dos preços ligeiramente superior ao considerado no PE/2016-20. Em relação à projeção da CE a diferença é, em grande medida, justificada por uma evolução das remunerações inferior à prevista no PE/2016-20.

7 De acordo com as instituições CE e FMI, a taxa de desemprego deverá reduzir-se ao longo do horizonte de previsão, situando-se em 2016 entre 11,6% e 11,7%. Esta previsão está é ligeiramente superior à do PE/2016-20 que prevê uma taxa de desemprego de 11,4 em 2016.

8 Em relação aos indicadores orçamentais, o relatório da CE coloca o défice para 2016 em 3,4% e em 3,5% do PIB, no ano seguinte, o que representa uma revisão em alta face ao 2.º relatório de acompanhamento. O relatório do FMI aponta também para um défice orçamental superior ao previsto no PE/2016-20, 2,9% para 2016 e 2017, revendo também em alta face ao relatório anterior. Note-se que o PE/2015-19 reflete uma trajetória decrescente até se atingir um excedente de 0,4% em 2020. Para a dívida pública projeta-se uma tendência decrescente. Enquanto na previsão da CE esta atingirá 127,2% do PIB em 2017, na do FMI projeta-se 127,1% em 2015 e 124,4% em 2016. A previsão constante do PE/2015-19 para a dívida pública é substancialmente inferior.

Tabela 1 – Cenário macroeconómico para a economia portuguesa

Documento:	3.º Relatório de Acompanhamento Pós-Programa							2.º Relatório de Acompanhamento Pós-Programa							PE/2016-20					
Ano:	CE		FMI					CE		FMI										
	2016	2017	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
PIB - óptica da despesa (taxa de variação anual, em volume, em %)																				
PIB real	1,6	1,8	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,6	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1
Consumo Privado	1,9	1,8	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	2,0	1,6	1,7	1,6	1,5	1,3	1,1	1,1	2,4	1,8	1,8	1,8	1,8
Consumo Público	0,4	0,4	0,0	0,5	0,4	0,6	0,6	-0,2	0,2	-0,5	0,9	1,1	0,8	0,7	0,5	0,2	-0,7	-1,1	-1,2	-0,3
FBCF	3,0	4,7	3,0	2,5	2,4	2,4	2,4	3,5	4,0	4,2	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	4,9	4,8	4,1	4,7	4,1
Exportações	4,3	5,3	4,2	4,3	4,3	4,3	4,4	5,3	6,1	5,5	4,8	4,7	4,5	4,4	4,3	4,3	4,9	4,9	4,9	4,9
Importações	4,9	6,0	4,0	4,5	4,5	4,3	4,4	4,7	5,8	4,5	4,8	5,0	4,8	4,6	4,5	5,5	4,9	4,1	4,3	4,4
Contributos para o crescimento do PIB																				
Procura Interna	1,8	2,0	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,7	1,6	1,2	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	2,4	1,9	1,7	1,8	1,9
Exportações líquidas	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,6	-0,1	0,2	0,1	0,1
Preços e desemprego (taxa de variação anual, em %)																				
Inflação (IHPC)	0,7	1,1	0,7	1,2	1,4	1,5	1,6	1,8	0,2	1,3	0,6	1,3	1,5	1,6	1,7	1,7	1,2	1,6	1,7	1,8
Deflador do PIB	1,5	1,3	1,5	1,4	1,4	1,6	1,7	1,7	1,3	1,4	1,0	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
PIB nominal	3,1	3,2	2,9	2,7	2,6	2,8	2,9	2,9	2,9	3,3	2,6	2,9	2,8	2,8	2,7	3,9	3,4	3,5	3,5	3,6
Desemprego (% da pop.ativa)	11,7	10,8	11,6	11,1	10,7	10,2	9,8	9,3	13,4	12,6	13,4	12,9	12,5	12,0	11,6	11,2	11,4	10,9	10,4	9,8
Financiamento (em % do PIB)																				
Saldo orçamental	-3,4	-3,5	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-2,8	-3,1	-2,8	-3,2	-2,7	-2,5	-2,4	-2,4	-2,4	-2,2	-1,4	-0,9	-0,1	0,4
Dívida Pública	128,5	127,2	127,9	127,3	126,4	125,6	124,5	123,8	124,4	123,0	127,1	124,4	122,0	120,4	119,4	118,6	124,8	122,3	118,7	114,5
Saldo externo corrente	1,9	2,1	0,9	0,4	0,1	-0,2	-0,4	-0,6	1,2	1,4	1,1	0,8	0,6	0,3	0,1	0,1	0,4	0,6	0,8	0,7
Cap.(+)/necess.(-) líquida financiamento face exterior	2,4	2,4	2,1	1,6	1,3	1,0	0,7	0,5	2,6	2,8	2,3	2,1	1,8	1,5	1,2	1,2	1,6	1,8	2,0	1,9

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia (“Post-Programme Surveillance for Portugal – Winter 2015/2016”, *Institutional Papers*, n.º 022, abril de 2016 e “Post-Programme Surveillance for Portugal – Spring 2015 Report”, *Institutional Paper*, n.º 006, julho de 2015), FMI (“Third Post-Program Monitoring”, abril de 2016 e “Second Post-Program Monitoring”, 16 de julho de 2015).

Análise de políticas económicas

9 Nas Tabelas 2 a 4 apresenta-se uma síntese da análise da CE sobre a política económica no âmbito da 3.ª missão de acompanhamento pós-programa. Esta análise foi enquadrada com a referência ao Memorando de Entendimento sobre as Condições de Política Económica (MoU), no âmbito da 11.ª avaliação e mantiveram-se as referências aos anteriores relatórios de acompanhamento pós-programa feitos pela CE.

10 Relativamente à análise do FMI, sobre os aspetos orçamentais esta instituição considera que o projeto orçamental aparenta ser insuficiente para a trajetória de descida da dívida pública e que existem riscos significativos para a sua execução. De acordo com o FMI, são necessárias reformas sobre a despesa em particular no que diz respeito aos salários do setor público e às pensões. As alterações de política fiscal, recentemente introduzidas, deverão comprometer o equilíbrio da economia uma vez que promove o apoio ao setor não transacionável por contrapartida da competitividade. Finalmente, a instituição considera que as autoridades deverão preparar um plano de medidas específicas contingentes para ativar no caso de existir evidência que o défice orçamental de 2,2% não seja atingível.

11 O FMI, na análise ao setor financeiro, salienta a necessidade de fortalecer os balanços dos bancos para evitar surpresas negativas e proteger os cidadãos. Em termos genéricos, os bancos necessitam reduzir os custos operacionais e reduzir os investimentos em atividades não centrais e não lucrativas e melhorar a qualidade dos ativos no contexto da avaliação do Supervisory Review and Evaluation Process (SREP). Por forma a implementar planos de reestruturação mais ambiciosos, fazer face aos passivos contingentes e fazer as necessárias melhorias na qualidade dos ativos, os bancos necessitam de medidas de melhoria. É necessário ainda que tenham em conta a posição estrutural líquida, tendo em conta as vulnerabilidades potenciais e os riscos crescentes que poderão condicionar o acesso dos bancos à liquidez.

12 Em relação às reformas estruturais, o FMI considera que medidas que enfraqueçam as reformas no sentido de menor flexibilidade no mercado de trabalho poderão diminuir as perspetivas para o crescimento, emprego e rendimento. Adicionalmente, a revisão dos projetos de privatização é, na opinião do FMI, negativa para a confiança dos investidores.

Caixa 1 – Recomendações do Conselho da UE no âmbito do Semestre Europeu em 2016

No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal, dando origem a um conjunto de considerações e recomendações divulgado em maio de 2016. Para esta análise foi também avaliado o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores. Tomou em consideração não apenas a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em Portugal, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia mediante um contributo à escala da UE para as futuras decisões nacionais.

Apresenta-se de seguida uma síntese das principais conclusões das Recomendações, emitidas pela Comissão para posterior retificação por parte do Conselho da União Europeia:

Recomendação n.º 1

Garantir uma correção sustentável do défice excessivo em 2016 por meio de uma redução do défice das administrações públicas para 2,3% do PIB em 2016, adotando para tal as medidas estruturais necessárias e fazendo uso de todos os ganhos extraordinários para reduzir o défice e a dívida. Esta correção é coerente com uma melhoria do saldo estrutural de 0,25% do PIB em 2016. Seguidamente, atingir um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6% do PIB em 2017. Proceder, até fevereiro de 2017, a um profundo reexame da despesa a todos os níveis da administração pública e reforçar o controlo das despesas, a eficácia em termos de custos e a orçamentação. Garantir a sustentabilidade de longo prazo do setor da saúde, sem comprometer o acesso aos cuidados de saúde primários. Tornar o sistema de pensões menos dependente de transferências orçamentais. Até ao final de 2016, reorientar os planos de reestruturação em curso das empresas públicas.

Recomendação n.º 2

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

Recomendação n.º 3

Garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração e melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais. Reforçar os incentivos para que as empresas contratem pessoal em regime de contratos permanentes.

Recomendação n.º 4

Tomar medidas, até outubro de 2016, para facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito e fazer frente aos 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-up* e as pequenas e médias empresas.

Recomendação n.º 5

Reforçar a transparência e a eficiência na contratação pública, no que se refere às parcerias público-privadas e às concessões. Até ao final de 2016, melhorar e acelerar os processos administrativos e de licenciamento, 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.

Baseado no documento da Comissão Europeia: “Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2016 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2016”, COM(2016) 342 final.

Tabela 2 – Análise da 3.ª missão de acompanhamento do pós-programa e comparação com anteriores avaliações: aspetos orçamentais estruturais

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)	Em progresso. Contudo a aprovação de alguns decretos-lei não foi ainda assegurada.	A aprovação da nova LEO é esperada para julho. ³	Deverá ser concluída até ao final de 2014, sendo que o grupo de técnico constituído para a reforma da LEO deverá apresentar as propostas até ao final de Novembro. Completada a reforma legislativa, o foco deverá ser sobre a sua implementação com a liderança no Ministério das Finanças.	3.6. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) será revista com vista à transposição integral da legislação europeia relevante até ao [T1-2014]. O Grupo Técnico de Revisão da LEO apresentou um relatório de avaliação, identificando os aspetos positivos e negativos da LEO e contendo recomendações para a elaboração de nova legislação. As autoridades portuguesas irão proceder a uma ampla consulta das partes interessadas relevantes com o objetivo de discutir os aspetos essenciais da nova legislação, nomeadamente a racionalização da estrutura das dotações orçamentais, a revisão da classificação das receitas próprias, o prosseguimento da redução da fragmentação orçamental, o reforço da responsabilização, o alargamento do âmbito e da análise dos riscos orçamentais e a perspetivação a médio-longo prazo das finanças públicas. A estrutura e os aspetos essenciais da nova lei serão definidos até ao [final de abril de 2014] e o trabalho técnico concluído até ao final de setembro, depois de auscultadas as principais partes interessadas. Neste âmbito, será realizada, até ao final do programa, uma avaliação da transparência orçamental, de acordo com os princípios definidos pelo FMI, cujos resultados serão divulgados publicamente.
Combate à fraude e evasão fiscal	As reformas administrativas revelam melhorias ao nível do cumprimento das obrigações fiscais. Foram reforçados os combates à fraude fiscal no setor imobiliário. Estão previstas mais reformas organizacionais que deverão contribuir para evitar a evasão fiscal e reduzir os custos administrativos.	Os esforços para combater a fraude e evasão fiscal contribuíram para aumentar a receita fiscal. O Governo apresenta estimativa de receita entre 0,2% e 0,4% do PIB. É importante que as autoridades desenvolvam um método convincente para a aproximação das receitas ex-post com o combate à fraude e evasão fiscal, evitando previsões otimistas. As autoridades não se comprometeram com data prevista para esta quantificação.	É uma prioridade a implementação forte das ações contra a fraude e evasão fiscal. As medidas previstas no OE/2015 incluem o desenvolvimento de um Plano Estratégico 2015-2017 e o reforço das competências e recursos do gabinete grandes contribuintes. Também a administração fiscal irá planear medidas contra a fraude e evasão fiscal e contra a economia paralela.	3.18. O Governo continuará a adotar as medidas que se revelarem necessárias no âmbito do combate à fraude e à evasão fiscais e do reforço do controlo sobre o cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes. Neste sentido, o Governo irá prosseguir: i. a análise da situação atual relativamente ao cumprimento das obrigações fiscais, incluindo uma análise de risco das diferentes categorias de contribuintes, com especial incidência sobre o imposto sobre o rendimento. A análise basear-se-á, entre outros, nos elementos fornecidos nas declarações mensais de remunerações únicas e nas declarações anuais de rendimentos únicas, no caso dos Trabalhadores Independentes [em curso]; ii. a capacitação da administração fiscal através da modernização faseada do quadro de gestão do cumprimento das obrigações fiscais ao longo de um período de três anos. A curto prazo, este processo centrar-se-á na plena operacionalização da recém-criada Unidade de Gestão de Risco [T1-2014], que se focará, inicialmente, nos contribuintes com elevado rendimento ou património e nos profissionais liberais. Serão intensificadas as inspeções tributárias a contribuintes com maior risco de incumprimento das obrigações declarativas e será incentivado o cumprimento voluntário das obrigações fiscais.

³ Publicada em Diário da República: lei n.º 151/2015 de 11 de setembro.

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Setor empresarial do estado	A informação sobre as empresas do SEE é escassa. A informação limitada sobre as empresas não permite uma análise das reformas implementadas.	O saldo das empresas do SEE foi ligeiramente positivo em 2014, tendo em conta que a reestruturação operacional e financeira de algumas empresas está em progresso.	Registou-se uma melhoria do saldo operacional nestas empresas. Na primeira metade de 2014 os custos operacionais continuaram a diminuir. No setor dos transportes regista-se o progresso na redução de pessoal. A fusão da EP com a REFER continua como planeado esperando-se uma poupança de 1 mM€ em 5 anos a partir de 2015. A reestruturação das Águas de Portugal continua. Os atrasos no reporte da UTAM deverão ser ultrapassados no início de 2015.	Setor Empresarial do Estado 3.11. As empresas do Setor Empresarial do Estado (SEE) que desenvolvem atividades comerciais deverão atingir o equilíbrio operacional [a partir do final de 2012], designadamente através de uma redução substancial dos custos operacionais e do aumento das receitas. Para o efeito, o Governo está a implementar uma estratégia de reestruturação abrangente do SEE através da revisão da estrutura de receitas e da prestação de serviços por parte das empresas do SEE, com objetivos quantificados de redução dos custos, incluindo medidas visando o realinhamento de salários, a redução de efetivos e outras medidas adicionais que se revelem necessárias. O Governo está também a avaliar opções para fazer face ao elevado serviço da dívida das empresas do SEE, incluindo a Parpública e as empresas públicas de transportes [em curso]. 3.12. Na sequência de uma avaliação exaustiva das tabelas salariais e de suplementos remuneratórios da administração pública, serão realizados, de forma faseada, estudos aprofundados para as empresas do SEE dos diferentes setores de atividade: empresas públicas de transportes, incluindo a REFER, e Estradas de Portugal no [T1-2014] e restantes empresas do SEE até à [décima segunda avaliação]. 3.13. Serão adotadas medidas equivalentes em matéria de resultados operacionais, endividamento, reestruturação e governação relativamente às empresas do setor empresarial local e regional, em estrita conformidade com a autonomia administrativa consignada na lei. O relatório anual e os relatórios trimestrais sobre o Setor Empresarial do Estado avaliarão os progressos realizados a nível central e local no cumprimento destes objetivos. Relatórios anuais equivalentes serão elaborados pelas Regiões Autónomas. Os dados destes relatórios serão utilizados para a elaboração da análise de riscos orçamentais constante do Orçamento do Estado [em curso]. 3.14. O Governo irá prosseguir a implementação da estratégia de reestruturação do setor da água e dos resíduos da Águas de Portugal (AdP) visando a entrada de capital privado e a adoção de práticas de gestão privada nas concessões [em curso].

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Privatizações	<p>Algumas privatizações prosseguiram como planeado e foram concluídas já no novo governo (CP Carga e EGF), outras foram revertidas como as concessões dos transportes urbanos de Lisboa e Porto e a recompra de 50% do capital da TAP. De acordo com a CE esta reversão poderá aumentar os riscos financeiros, incluindo os riscos de litigação.</p>	<p>O programa de privatizações está em progresso. Algumas privatizações de empresas do SEE deverão estar concluídas durante a atual legislatura. Foi assinado o contrato para venda de 61% da TAP, contudo alguns procedimentos são ainda necessários para concluir a venda. A Carristur foi retirada da lista de empresas para privatizar. A venda da SILOPOR deverá ser ainda iniciada durante a atual legislatura, mas só deverá estar concluída na próxima. A privatização da Marina do Tejo está em progresso e o Oceanário deverá ser concedido em julho.</p>	<p>Os esforços de privatizações continuam, ultrapassando já o montante indicativo do programa de assistência financeira (objetivo de 5,5 mMe, sendo que atualmente já se ultrapassou 9 mMe). O remanescente das ações dos CTT foi vendido em setembro. O contrato de venda da empresa de tratamento de resíduos EGF foi assinado a 6 de novembro. A TAP voltou a estar disponível para privatização. Outras empresas estão em vias de ser privatizadas, incluindo a CP Carga, Carristur e EMEF. No caso da Silopor, cuja concessão foi cancelada em 2014, o Governo está a estudar o lançamento da sua venda.</p>	<p>Privatizações 3.15. O Governo prossegue a implementação do plano de privatizações ao abrigo da nova lei-quadro das privatizações, tendo sido ultrapassado o objetivo de receitas de privatizações inicialmente fixado em cerca de 5,5 mil milhões de euros. A venda da GALP e da restante participação minoritária na REN será realizada quando as condições de mercado melhorarem. A privatização ou concessão da operadora de transporte ferroviário de mercadorias, subsidiária da CP, CP Carga, será lançada depois concluída a separação dos terminais de mercadorias e logo que sejam adotadas medidas adicionais para aumentar o seu valor de mercado - incluindo a aprovação do plano de investimento ferroviário - e, simultaneamente, reestabelecer o seu equilíbrio operacional. O concurso para a privatização da transportadora aérea nacional TAP será lançado assim que as condições de mercado melhorarem. A venda ou concessão de um dos canais de televisão e de uma estação de rádio da RTP será reapreciada no âmbito do processo de reestruturação em curso da empresa e em função da melhoria das condições de mercado. A privatização da empresa de gestão de resíduos EGF foi lançada na sequência da implementação de um conjunto de alterações ao enquadramento jurídico e regulatório do setor e da aprovação em Conselho de Ministros do Decreto-Lei de privatização da empresa, com vista à receção das propostas vinculativas de aquisição no primeiro semestre de 2014. O Governo irá ainda considerar o alargamento do programa de privatizações a outros ativos, através de venda ou concessão.</p>
Parcerias Público-Privadas	<p>Foi concluída a renegociação de 9 PPP no setor rodoviário. A legislação atual não contempla que a UTAP analise concessões regionais, locais e até algumas concessões da administração central, como o setor das águas. As autoridades concordaram que existe uma necessidade de encontrar solução para esta situação.</p>	<p>A renegociação de diversas PPP continua por concluir. No setor rodoviário existem renegociações em atraso. O governo aprovou recentemente algumas alterações a contratos de concessão, aguardando promulgação do Presidente. Aguardam-se mais contratos renegociados no futuro próximo.</p>	<p>A renegociação de diversas PPP continua por concluir. As autoridades mantêm o compromisso de finalizar a renegociação dos contratos de PPP viárias com todas as concessionárias em 2014, gerando poupanças adicionais de mais de 6 mM € ao longo do ciclo das concessões. A renegociação do SIRESP continua como planeado, devendo estar concluído no final do ano de 2014. O estudo de duas novas PPP no setor da saúde está de acordo com o calendário.</p>	<p>Parcerias Público-Privadas 3.9. A renegociação dos contratos de PPP do setor rodoviário irá prosseguir de acordo com a estratégia apresentada pelo Governo e a revisão do enquadramento regulamentar, em particular no que se refere aos níveis de serviços, com vista a alcançar poupanças significativas, bem como uma redução sustentável dos encargos para o Estado [em curso]. 3.10. O Governo continuará a trabalhar no sentido de implementar o novo regime jurídico das PPP, garantir o bom funcionamento da nova Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), criada na dependência do Ministério das Finanças, e desenvolver os instrumentos necessários à gestão e acompanhamento global dos contratos de PPP. Só serão lançados novos concursos de PPP depois de concluídas as necessárias análises dos respetivos custos e benefícios e em estrita conformidade com o regime jurídico das PPP. O Governo compromete-se a consultar os técnicos da CE, BCE e FMI ao longo de todo o primeiro processo deste género. A UTAP prestará apoio técnico ao Governo da Região Autónoma da Madeira no âmbito da renegociação dos contratos de PPP do setor rodoviário. As Regiões Autónomas serão incentivadas a estabelecer um quadro semelhante para a avaliação dos riscos orçamentais decorrentes da celebração de contratos de PPP ou de outros contratos relevantes de investimento público, bem como para o acompanhamento da respetiva execução [em curso].</p>

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Reformas no setor da administração pública	Importantes partes das reformas da administração pública estão a ser revertidas. Em particular, o novo governo está a reavaliar o sistema de remunerações baseado na escala única de suplemento remuneratório; os cortes salariais estão a ser repostos; o horário de trabalho deverá regressar às 35 horas por semana.	Estão a ser concluídas reformas nesta área mas de forma menos ambiciosa do que a anunciada no Programa.	As reformas no setor da administração pública estão a decorrer mas a um ritmo inferior ao esperado e com um impacto orçamental menos significativo. Aguarda-se que a implementação da tabela remuneratória única em 2015 traga mais transparências e equidade ao sistema de remunerações, mas não deverá trazer poupanças adicionais.	1.16 i. Revisão da tabela de suplementos remuneratórios e da tabela remuneratória: será elaborada uma tabela única de suplementos remuneratórios e o número de suplementos será racionalizado de acordo com as principais categorias, com base nos resultados da recém-apresentada análise global dos suplementos remuneratórios. Esta medida deverá entrar em vigor no segundo semestre de 2014, produzindo plenamente os seus efeitos em 2015. Até ao final de 2014, será ainda elaborada uma tabela remuneratória única com vista à racionalização e consistência da política remuneratória em todas as carreiras do setor público.
Reforma das pensões	A sustentabilidade de longo prazo foi melhorada nos últimos anos mas os desafios de sustentabilidade de médio prazo não estão na agenda.	Após a decisão do Tribunal Constitucional foram abandonados os planos do governo neste âmbito. Foi abandonada a Contribuição Extraordinária de Solidariedade, exceto para as pensões mais altas, assim como foram suspensos outros planos de ajustamento de curto prazo. O PE/2015-19 inclui medidas estruturais de 0,3% do PIB a partir de 2016, mas sem especificação.	Após a decisão do Tribunal Constitucional foram abandonados os planos do governo neste âmbito. Outros planos relacionados com os resultados do Grupo de Trabalho para a Reforma das Pensões foram suspensos ou revertidos.	1.16 ii. Reforma do sistema de pensões: no âmbito da profunda reforma do sistema de pensões, em curso, serão adotadas novas medidas para melhorar a respetiva sustentabilidade. Foi nomeada uma Comissão de Reforma do Sistema de Pensões, incumbida de definir os detalhes específicos destas medidas. As medidas de curto prazo incluem estabelecer uma relação mais estreita entre direitos a pensão e critérios demográficos e económicos, respeitando o princípio da progressividade, em linha com o recente Acórdão do Tribunal Constitucional sobre a convergência do regime de pensões da CGA com o Regime Geral da Segurança Social. A versão final desta reforma será apresentada até à [décima segunda avaliação], devendo uma proposta de lei ser apresentada na Assembleia da República no primeiro semestre de 2014. Serão ainda definidas medidas adicionais visando contribuir para colocar a despesa pública com pensões numa trajetória sustentável, até à [décima segunda avaliação]. Por sua vez, o aumento da idade da reforma, aprovado recentemente, passará a aplicar-se também aos pedidos de aposentação apresentados à CGA a partir de 2014.

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Orçamentos regionais	<p>A Região Autónoma da Madeira reganhou acesso ao financiamento dos mercados, tendo assegurado o financiamento de 2016.</p> <p>As finanças públicas da Região Autónoma dos Açores permanecem sólidas e em equilíbrio e um rácio de dívida face ao PIB regional inferior a 40%.</p>	<p>Em relação à Região Autónoma da Madeira, assim que terminar o programa de ajustamento com o governo poderá iniciar-se o acesso direto ao financiamento nos mercados. Ainda que o programa esteja a ser cumprido, existem atrasos relativamente às renegociações de PPP, privatizações e vendas de ativos.</p> <p>Em relação à Região Autónoma dos Açores, as finanças públicas mantêm-se sólidas com o orçamento equilibrado, de forma genérica, e um baixo nível de dívida.</p>	<p>Os orçamentos regionais deixaram de ser uma fonte de preocupação. A Região Autónoma da Madeira (RAM) está a cumprir com o objetivo orçamental acordado com o Governo, ainda que se verifiquem demoras nos processos de pagamentos em atraso, das renegociações das PPP, das privatizações e das vendas de ativos. Se o processo de consolidação orçamental continuar é razoável esperar-se que a sustentabilidade e o acesso ao financiamento da Madeira sejam totalmente restabelecidos no final do programa (2015). Em relação à Região Autónoma dos Açores, as finanças públicas mantêm-se sólidas com o orçamento equilibrado, de forma genérica, e um baixo nível de dívida.</p>	<p>3.8. O programa de assistência financeira à Região Autónoma da Madeira (RAM), que está em total conformidade com o Memorando de Entendimento (MECPE), será implementado. O Governo português irá acompanhar a implementação do programa e elaborar relatórios trimestrais que deverão estar concluídos antes das avaliações do MECPE [em curso].</p>
Reformas na administração local	<p>O progresso nas reformas da administração local é misto. Os excedentes orçamentais desde 2003 permitiram a diminuição da dívida e a redução dos pagamentos em atraso. O programa Aproximar está a ser implementado em diversos municípios.</p>	<p>As reformas estão a demonstrar resultados positivos. Orçamentos excedentários estão a contribuir para a redução da dívida local e de pagamentos em atraso. Os municípios mais endividados irão enquadrar-se no mecanismo do Fundo de Apoio aos Municípios, sendo que alguns se encontram já em fase de negociação. O programa Aproximar está a ser implementado em diversos municípios.</p>	<p>Regista-se progresso relevante nesta área, sendo que a estratégia de redução dos pagamentos em atraso se aproxima do fim. Os municípios mais endividados irão enquadrar-se no mecanismo do Fundo de Apoio aos Municípios que deverá estar operacional na Primavera de 2015. A estratégia Aproximar, consistindo na reorganização dos serviços públicos ao nível local deverá continuar em 2015.</p>	<p>3.7. O Governo compromete-se a garantir que as medidas para implementar o novo enquadramento orçamental a nível da Administração Central sejam também aplicadas a nível regional e local. Serão criadas estruturas adequadas de acompanhamento, reporte orçamental e controlo de compromissos [em curso].</p>

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Sistema de saúde	Portugal fez esforços para garantir o acesso ao sistema de saúde de forma sustentável e de qualidade, melhorando desde 2011 mas permanecendo alguns desafios. Em particular permanecem desafios sobre o aumento dos custos de trabalho.	A sustentabilidade do sistema nacional de saúde melhorou desde 2011, mas permanecem desafios consideráveis. Entre outros, destaca-se: a diminuição dos pagamentos em atraso desde Agosto 2014, contudo o remanescente das injeções de capital em hospitais públicos não será suficiente para concluir os pagamentos em atraso até ao final do ano. Adicionalmente está previsto que os hospitais públicos venham a realizar resultados negativos, colocando maior pressão sobre a consolidação orçamental.	As autoridades apresentaram uma avaliação positiva das finanças no setor da saúde. Apesar dos avanços, a implementação do orçamento de 2015 requer monitorização apertada para garantir que não há acumulação de novos pagamentos em atraso.	Objetivos: Melhorar a eficiência e a eficácia do sistema de saúde, induzindo uma utilização mais racional dos serviços e o controlo da despesa; gerar poupanças adicionais na área dos medicamentos para reduzir a despesa pública global nesta área para 1,25% do PIB, até ao final de 2012, e para cerca de 1% do PIB em 2013 e 2014; gerar poupanças adicionais nos custos operacionais dos hospitais e definir uma estratégia para regularizar os pagamentos em atraso.

Fonte: Baseado nos documentos da Comissão Europeia (“The Economic Adjustment Programme for Portugal – Eleventh Review”, *Occasional Papers*, n.º 191, abril de 2014, “Post-Programme Surveillance for Portugal – Autumn 2014 Report”, *Occasional Papers*, n.º 208, dezembro de 2014, “Post-Programme Surveillance for Portugal – Spring 2015 Report”, *Institutional Paper*, n.º 006, julho de 2015 e “Post-Programme Surveillance for Portugal – Winter 2015/2016”, *Institutional Papers*, n.º 022, abril de 2016). Síntese e tradução da UTAO.

Tabela 3 – Análise da 3.ª missão de acompanhamento do pós-programa e comparação com anteriores avaliações: setor financeiro

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Recapitalização do Novo Banco	O Fundo de Resolução assumiu o processo de venda do Novo Banco.	A venda do Novo Banco entrou na sua fase final. A posição de capital diminuiu de 10,3% em agosto para 9,4% em dezembro de 2014. Espera-se que os rácios de capital melhorem com a venda do banco de investimento do BES. O rácio de empréstimos-por-depósitos diminuiu de 144% para 124%, no mesmo período.	A informação sobre o balanço inicial do banco ainda não foi disponibilizada publicamente, aguardando-se o processo de auditoria até final de novembro.	2.13. O quadro jurídico da intervenção precoce e resolução de instituições de crédito, bem como da garantia de depósitos foi reforçado. Após a análise dos planos de recuperação dos maiores bancos portugueses, o BdP irá analisar os elementos informativos apresentados pelas restantes instituições bancárias [em curso]. Paralelamente, o BdP está a elaborar os planos de resolução com base nos relatórios apresentados pelos maiores bancos e continua a realizar ações de observação presencial a fim de validar os elementos informativos apresentados. O BdP irá emitir recomendações relativas à elaboração dos planos de recuperação, em conformidade com as normas técnicas (projetos de normas) da EBA e a futura Diretiva da UE de Recuperação e Resolução Bancária.

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Dívidas de empresas e das famílias	A dívida privada continua excessiva, apesar da aceleração da redução de dívida em 2014 e 2015. Os bancos necessitam de aumentar os seus fundos próprios para acelerar os <i>write-offs</i> da dívida das empresas. Adicionalmente, as autoridades precisam de considerar meios para avelerar a desalavancagem de dívida, enquanto se incentiva a retenção de resultados e injeções de capital nas empresas.	A dívida das empresas continua excessiva apesar de 7 trimestres consecutivos de ajustamento. As autoridades deverão incentivar uma desalavancagem das empresas mais ambiciosa.	Elevado nível de dívida privada mantém-se como uma restrição potencial na recuperação económica. As autoridades têm procurado incentivar a recuperação das empresas em vez da sua liquidação. Esta abordagem (pró recuperação) deverá continuar assim como deverão ser encontrados instrumentos adicionais para identificar as empresas com maior probabilidade de falência e encorajar as instituições de crédito a definir procedimentos proactivamente para essas empresas.	Enquadramento legal da reestruturação de dívidas de empresas e das famílias 2.16. Monitorizar a implementação do enquadramento jurídico que permite às instituições financeiras proceder à reestruturação extrajudicial de dívidas das famílias e facilitar a aplicação do enquadramento aplicável à reestruturação de dívidas de empresas. Em concertação com o Banco de Portugal, elaborar um plano estratégico que deverá ser discutido com os técnicos da CE, BCE e FMI aquando da décima segunda avaliação, para fazer face ao endividamento das empresas e facilitar a reorientação do financiamento para os setores produtivos da economia, promovendo simultaneamente a estabilidade financeira [em curso]. Monitorização do endividamento de empresas e de particulares 2.17. Continuar a acompanhar o elevado endividamento de empresas e particulares através dos relatórios trimestrais [em curso]. Tendo em conta o nível de endividamento, em particular das empresas, monitorizar a implementação do novo enquadramento, a fim de garantir que o seu funcionamento seja o mais eficaz possível [em curso].
Política macro-prudencial	O banco central introduziu novas medidas para melhorar os instrumentos macro-prudenciais e procedeu a alterações ao enquadramento legislativo em que as instituições de crédito operam. Em geral estas medidas deverão aumentar a resiliência financeira do sistema.	A abordagem macro-prudencial foi aumentada e melhorada com instrumentos previstos no pacote CRR/CRD IV O BdP considerou 4 objetivos intermédios para a política macroprudencial: i) mitigar e prevenir o excessivo crescimento do crédito e endividamento, ii) mitigar e prevenir o excessivo desencontro de maturidades e falta de liquidez do mercado; iii) limitar as concentrações diretas e indiretas; iv) limitar os incentivos para a tomada de risco das instituições sistemicamente importantes. Os instrumentos de implementação da política macro-prudencial deverão ser implementados em janeiro de 2016.		

Fonte: Baseado nos documentos da Comissão Europeia (“The Economic Adjustment Programme for Portugal – Eleventh Review”, *Occasional Papers*, n.º 191, abril de 2014, “Post-Programme Surveillance for Portugal – Autumn 2014 Report”, *Occasional Papers*, n.º 208, dezembro de 2014, “Post-Programme Surveillance for Portugal – Spring 2015 Report”, *Institutional Paper*, n.º 006, julho de 2015 e “Post-Programme Surveillance for Portugal – Winter 2015/2016”, *Institutional Papers*, n.º 022, abril de 2016). Síntese e tradução da UTAO.

Tabela 4 – Análise da 3.ª missão de acompanhamento do pós-programa e comparação com anteriores avaliações: reformas estruturais

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Educação	<p>A taxa de abandono escolar reduziu-se para quase metade desde 2009, mas deverá ser feito mais para reduzir a taxa de reprovações.</p> <p>Forte cooperação entre as universidades e as empresas mantém-se um desafio para aumentar a empregabilidade em todos os setores e aumentar a competitividade.</p> <p>Aumentou a qualidade e a adesão à formação vocacional e treino educacional, contudo a oferta terá de ser melhorada.</p> <p>Estão a ser implementadas medidas para melhorar o sistema de educação mas continua a faltar uma estratégia de competências.</p>	<p>Estão a ser implementadas medidas para melhorar o sistema de educação mas continua a faltar uma estratégia de competências.</p>	<p>Progresso observado. Foram feitas reformas para melhorar os resultados escolares e a qualidade no ensino secundário e ensino profissional. O trabalho prossegue para melhorar a qualidade do ensino e formação profissional, melhorar a cooperação com o setor empresarial e a transferência de conhecimento através de escolas profissionais de referência e cursos técnicos profissionais.</p>	<p>Educação e formação 4.6 O Governo prosseguirá a sua ação no sentido de combater a baixa escolaridade e o abandono escolar precoce e de melhorar a qualidade do ensino secundário e do ensino e formação profissional com vista a aumentar a eficiência no setor da educação, melhorar a qualidade do capital humano e facilitar a adaptação ao mercado de trabalho. Para o efeito, o Governo irá: i. apresentar um relatório sobre a forma como a ferramenta de monitorização, avaliação e apresentação de resultados, desenvolvida nos dois últimos anos, permitirá avaliar o impacto das políticas de educação e apoiar o processo de tomada decisão [décima segunda avaliação]; ii. em conformidade com o plano de ação para o ensino e formação profissional (EFP), apresentar um relatório sobre (i) as medidas adotadas para reorganizar as modalidades de EFP, melhorar a qualidade e a atratividade do EFP, bem como a orientação e o aconselhamento profissional e promover a oferta de estágios profissionais nas empresas [em curso]; (ii) a criação de “escolas profissionais de referência” [em curso].</p>
Mercado de bens e serviços	<p>O défice tarifário requer atenção futura para impedir o aumento do peso da tarifa elétrica, já das mais elevadas na Europa.</p>	<p>No setor da energia, foram realizados esforços no sentido de melhorar as ligações internacionais, mas para eliminar o défice tarifário em 2020 são necessárias medidas adicionais, que não estão previstas.</p>	<p>Progresso observado. Portugal está a implementar gradualmente as medidas remanescentes do programa para lidar com o problema das rendas excessivas no setor da energia e reduzir o défice tarifário. Contudo, a redução deste défice será mais lento do que o previsto.</p>	<p>Mercado de bens e serviços - Objetivos: Reduzir as barreiras à entrada em setores de rede e setores protegidos da economia, como os serviços e profissões regulamentadas, de modo a aumentar a concorrência e diminuir as rendas excessivas. Ao contribuírem para baixar os preços dos fatores de produção, estas medidas, deverão permitir melhorar a competitividade da economia portuguesa, bem como aumentar a produtividade e melhorar a qualidade dos produtos e serviços, fatores decisivos que, ao reduzirem a proteção e as rendas injustificadas dos setores, contribuirão para o equilíbrio social do programa e para a repartição do esforço de ajustamento por todos os segmentos da sociedade.</p>
Autoridade da concorrência	<p>Mantém-se crítica a necessidade de recursos humanos adequados para a Autoridade dos transportes.</p>	<p>O novo modelo de financiamento proporciona bases mais sustentáveis para a Autoridade da Concorrência, contudo ainda permanecem alguns elementos que deverão ser analisados, nomeadamente uma diminuição das receitas devido a uma transferência não efetuada da Autoridade dos transportes</p>	<p>Progresso observado. Um novo modelo de financiamento para a Autoridade da Concorrência necessita de ser implementado.</p>	

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
<p>Procedimentos administrativos</p>	<p>Medidas para aumentar a transparência dos procedimentos administrativos estão a progredir, mas ainda existe margem para melhorar as bases de dados públicas, em particular relativamente ao portal BASE.</p> <p>Existe ainda um número significativo de prémios diretos que requer atenção detalhada. Melhoria da governança e simplificação de procedimentos em concursos públicos deverão contribuir para combater a fraude e corrupção.</p> <p>As autoridades deverão aumentar os esforços de combate à fraude e corrupção na administração pública.</p>	<p>Medidas para aumentar a transparência administrativa têm vindo a ser tomadas, contudo sobretudo a um nível central. Existem esforços da autoridade no sentido de tornar mais detalhado o portal BASE com detalhes dos contratos públicos. Transparência ao nível das concessões necessita de melhoria. No que diz respeito às PPP, enquanto a UTAP monitoriza as PPP geridas pelo governo central, continuam de fora as regionais e locais.</p>	<p>Progresso observado. Medidas para simplificar os procedimentos administrativos foram tomadas, mas necessitam reforço. São necessários mais esforços para completar a agenda no que diz respeito aos procedimentos de licenciamento. Os trabalhos têm progredido embora com algum atraso para melhorar a legislação mais facilitadora das empresas, nas áreas do ambiente e ordenamento do território.</p>	<p>Redução da carga administrativa 5.13. Prosseguir a reforma de simplificação</p> <p>Simplificação da regulamentação 7.6. Continuar a reduzir a carga administrativa, incluindo os municípios e todos os níveis da administração pública no âmbito do programa Simplex [em curso]. 7.7. Visando reduzir os procedimentos excessivos e a carga administrativa no âmbito do licenciamento, o Governo realizará um levantamento e uma análise dos custos da regulamentação que mais impacto possam ter na atividade económica, a nível central, regional e local [T1-2014]. Com base nesta análise, o Governo elaborará um plano para a simplificação da regulamentação. 7.8. Para evitar o futuro aumento de procedimentos e de regulamentação em matéria de licenciamento, o Governo irá aprovar uma regra, aplicável a todos os níveis da administração pública, que só permita a criação de um novo procedimento que implique custos para as empresas se for, ao mesmo tempo, proposta a eliminação de um procedimento ou procedimentos com um custo equivalente [T1-2014].</p>
<p>Sistema judicial</p>	<p>A eficiência do sistema judicial aparenta ser fragmentada. As autoridades retomaram a publicação de dados sobre a duração dos procedimentos e as taxas de resolução nos tribunais civis, revelando tendências positivas mas com valores ainda demasiado elevados. As medidas anunciadas recentemente de alterar o mapa judicial, acordado durante o programa de assistência financeira, reabrindo alguns tribunais poderão reverter ganhos e são ponto de preocupação.</p>	<p>A avaliação do desempenho da reforma judicial é difícil. Existem problemas operacionais sérios devido ao mau funcionamento da base de dados central CITIUS e SITAF. As autoridades comprometeram-se e fornecer diversas estatísticas para a avaliação das reformas, que será feita por uma universidade.</p>	<p>Progresso observado. Progresso continua na reforma do sistema judicial, mas é necessária monitorização.</p>	<p>Sem referência.</p>

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Avaliações sistemáticas de reformas	Existe progresso na avaliação ex-ante e ex-post dos impactos das reformas estruturais. A primeira avaliação ex-post das reformas no sistema judicial e da educação está em curso. A avaliação ex-ante não está ainda incorporada no processo legislativo.	As autoridades comprometeram-se a avaliar o impacto das reformas estruturais para garantir a medição de resultados, mas os planos podiam ser mais ambiciosos.	Progresso limitado. São necessários mais esforços para avaliar a implementação de reformas passadas. A missão não encontrou qualquer progresso na introdução de avaliações sistemáticas ex ante e ex post no processo legislativo e para atribuir essa tarefa de avaliação sistemática das reformas a uma unidade com independência do governo por forma a garantir objetividade e credibilidade das avaliações.	Sem referência.
Setor dos transportes	A reforma do setor dos portos necessita de renovado impulso para garantir que os ganhos passam para os utilizadores do porto.	As reformas no setor dos transportes estão a avançar lentamente. A AMT continua sem estar operacional. As reformas para um novo modelo de governação dos portos deveriam estar completas em março de 2015 mas este objetivo não foi cumprido. A renegociação dos contratos de concessão dos portos continua em ritmo lento. Para o Porto de Sines a renegociação foi concluída sem redução dos custos.	Progresso limitado. As reformas no setor dos transportes estão paradas. A autoridade da mobilidade e dos transportes, AMT, não está completamente operacionalizada, sendo que as novas expectativas apontam para início de 2015. As negociações com as concessionárias dos portos estão a prosseguir muito lentamente, com pouco progresso concreto desde o final do programa. Registam-se atrasos nas medidas de liberalização no setor ferroviário e metropolitano, nomeadamente as concessões de transportes públicos no Porto e em Lisboa e a privatização da CP Carga. Por outro lado, foi feito progresso nos projetos de infraestruturas de transportes de longo curso, ainda que o planeamento esteja deficitário de enfoque e de estudos robustos da procura subjacente aos investimentos propostos.	Transportes. Adotar um plano estratégico para: racionalizar as redes e melhorar as condições de mobilidade e logística em Portugal; melhorar a eficiência energética e reduzir o impacto ambiental; reduzir os custos de transporte e garantir a sustentabilidade financeira das empresas; promover a concorrência no setor ferroviário e atrair mais tráfego; integrar os portos no sistema logístico e de transportes global e torná-los mais competitivos.
Ambiente empresarial	Os pagamentos em atraso limitam o setor empresarial e o ambiente de investimento.	As autoridades tomaram medidas no sentido de reduzir o peso da burocracia, incluindo a aprovação da metodologia para a avaliação de legislação. Contudo, as simplificações limitam-se à administração pública central, excluindo autoridades locais.	Progresso limitado. Pouco progresso verificado na redução dos pagamentos em atraso de dívidas comerciais por parte da administração pública. A Comissão Europeia considera que Portugal não transpôs devidamente a Diretiva 2011/7/EU (que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais) para a lei nacional. Neste contexto recebeu um aviso que deverá responder até meados de Novembro de 2014.	Ambiente empresarial 7.4. Acompanhar as decisões comunitárias que forem tomadas relativamente à obrigação de transpor a Diretiva 2011/7/UE relativa a Atrasos de Pagamento [em curso].

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Licenciamento	Elevado peso administrativo no licenciamento continua a pesar negativamente na atração do investimento para Portugal.	O novo enquadramento de licenciamento está a ser implementado. Regista-se progresso na melhoria do ambiente empresarial.	Progresso limitado. É necessário mais progresso para a aprovação e adoção de decretos, no cumprimento de diretivas europeias. Nomeadamente, legislação setorial sobre licenças de construção, metais preciosos e universidades.	Quadro de Licenciamento Objetivos No âmbito do licenciamento, o Governo irá lançar um novo programa abrangente visando reduzir os procedimentos de licenciamento excessivos, a regulamentação e a carga administrativa na economia. Estas barreiras explícitas e implícitas representam um grande obstáculo ao crescimento económico do país. As empresas veem-se confrontadas com custos significativos e incertezas que afetam as decisões de investimento, prejudicando assim a criação de emprego. Além do mais, estas barreiras afetam, de forma desproporcionada, as pequenas e médias empresas, que têm menos recursos para as superar, contribuindo deste modo para distorcer a concorrência. O investimento estrangeiro também é afetado desproporcionalmente porque as empresas nacionais têm vantagens em termos de informação. As novas medidas abaixo elencadas, que abrangem todos os tipos de licenças, terão um impacto significativo no ambiente empresarial. Com vista a garantir a compatibilidade entre os regimes jurídicos do licenciamento ambiental, do ordenamento do território e do licenciamento industrial e comercial, foi necessário proceder à sua revisão.
Salário mínimo	Aumentos continuados no salário mínimo poderão ter um impacto negativo no emprego, na competitividade e afetar o retorno dos investimentos em competências. O aumento recente não parece alinhado com os desenvolvimentos macroeconómicos e com os ganhos de produtividade.		Retrocesso no progresso anteriormente alcançado. O acordo entre o governo e os parceiros sociais no sentido de aumentar o salário mínimo nacional para 505€ com efeito a partir de 1 de outubro de 2014, poderá implicar riscos adicionais para o emprego (sobretudo para os trabalhadores mais vulneráveis) e para a competitividade geral da economia portuguesa.	4.4. O Governo promoverá uma evolução salarial coerente com os objetivos da promoção da criação de emprego e da melhoria da competitividade das empresas, nomeadamente através de um enquadramento efetivo que fomente a descentralização da negociação salarial. Com este objetivo, o Governo: i. compromete-se, durante a vigência do programa, a não aumentar o salário mínimo salvo se tal se justificar pela evolução da situação económica e do mercado de trabalho e for acordado no âmbito da avaliação do programa [em curso];
Reformas no código do trabalho	A contratação para lugares permanentes tem sido significativa mas a segmentação no mercado de trabalho mantém-se elevada.	Deverá ser feita uma avaliação sobre o impacto das alterações ao código do trabalho na redução da segmentação do mercado de trabalho, verificando-se que existe uma elevada percentagem de trabalhadores com contratos temporários. A avaliação independente das recentes alterações ao código do trabalho não se iniciou, apesar de estar prevista no Programa Nacional de Reformas.		

Temas e ações	Análise da 3.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 2.ª missão de monitorização pós-programa (CE)	Análise da 1.ª missão de monitorização pós-programa	Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (11.ª avaliação)
Convenções coletivas	As convenções coletivas mantêm-se muito centralizadas e as reformas recentes não têm sido eficazes no sentido de aumentar as convenções coletivas ao nível das empresas.	As alterações introduzidas em 2014 no mercado de trabalho parecem ser desfavoráveis para a descentralização da definição dos salários e não são previstas mais medidas para incentivar os acordos coletivos ao nível das empresas. Deveriam ser feitos mais esforços no sentido de aumentar as convenções coletivas ao nível das empresas, suspendendo as convenções sectoriais, de modo a adequar as necessidades específicas das empresas.	Retrocesso no progresso anteriormente alcançado. As medidas adotadas no âmbito da convenção coletiva poderão tornar os salários menos reativos aos desenvolvimentos da produtividade. A generalização das extensões da negociação coletiva poderá comprometer o ajustamento eficiente dos salários nas empresas de menor produtividade. Esta medida representa um grande retrocesso na reforma da contratação coletiva em Portugal.	4.4 iii. tendo em conta um estudo independente sobre a conveniência de reduzir a sobrevivência das convenções coletivas caducadas e que não tenham sido renovadas (art.º 501.º do Código do Trabalho), compromete-se a apresentar, em sede de concertação social, opções políticas relativas à caducidade e sobrevivência das convenções coletivas; no caso de esta opção se revelar inviável, o Governo irá estudar e apresentar uma proposta sobre a suspensão temporária das convenções coletivas por mútuo acordo [décima segunda avaliação]; iv. compromete-se a estudar formas de promover a contratação coletiva, em concertação com os parceiros sociais, tendo em vista a definição de medidas até à [décima segunda avaliação], designadamente no que respeita aos critérios aplicáveis à extensão das convenções coletivas, tendo em consideração a representatividade das PME dos diversos setores.
Mercado de trabalho	Mantém-se a recuperação do mercado de trabalho, contudo permanece elevado o desemprego jovem e de longa duração.	Aumentar a eficiência das políticas do mercado de trabalho e um eficiente serviço de emprego público poderia aumentar a empregabilidade.		
Arrendamento urbano	A implementação e a monitorização da reforma do mercado da habitação tem progredido, mas permanece escassa a evidência do seu impacto. As autoridades implementaram um instrumento de monitorização, que permite recolher os dados dos contratos de arrendamento e outras informações, baseadas nas emissões de recibos eletrónicos junto do Ministério das Finanças.	As autoridades continuaram os esforços no sentido de estabelecer bases de dados de monitorização da reforma do mercado da habitação, mas os dados não são suficientes para analisar o seu impacto.	Retrocesso no progresso anteriormente alcançado. O governo aprovou recentemente alterações ao regime de arrendamento urbano, com risco para o impacto e eficácia da reforma. As autoridades não desenvolveram procedimentos mais fiáveis e abrangentes, necessários para colmatar a falta de dados e a análise sistemática dos impactos de reformas recentes no mercado imobiliário e as suas tendências. As autoridades anunciaram as intenções de combater a evasão fiscal no mercado de arrendamento. Contudo, não foi apresentado o estudo exaustivo que procura identificar a economia paralela neste mercado e que foi pedido na vigência do programa.	6.2. Após a aprovação da proposta de lei que altera a Nova Lei do Arrendamento Urbano, Lei n.º 6/2006, e do Decreto-lei que simplifica os procedimentos administrativos em matéria de reabilitação urbana, o Governo está a preparar e irá publicar uma análise abrangente do funcionamento do mercado da habitação. A referida análise determinará se as novas disposições legais adotadas são suficientes para tornar o mercado da habitação mais dinâmico e proporá outras medidas adicionais que se revelem necessárias [décima segunda avaliação].

Fonte: Baseado nos documentos da Comissão Europeia (“The Economic Adjustment Programme for Portugal – Eleventh Review”, *Occasional Papers*, n.º 191, abril de 2014, “Post-Programme Surveillance for Portugal – Autumn 2014 Report”, *Occasional Papers*, n.º 208, dezembro de 2014, “Post-Programme Surveillance for Portugal – Spring 2015 Report”, *Institutional Paper*, n.º 006, julho de 2015 e “Post-Programme Surveillance for Portugal – Winter 2015/2016”, *Institutional Papers*, n.º 022, abril de 2016). Síntese e tradução da UTAO.

Caixa 2 – Resumo das comunicações oficiais dos resultados da 3.ª missão de monitorização pós-programa de ajustamento

Apresentam-se de seguida as declarações finais das autoridades oficiais, divulgadas no dia 4 de fevereiro, o dia em foi concluída a missão.

A. Comissão Europeia e Banco Central Europeu

As condições económicas e financeiras em Portugal mantiveram-se estáveis desde a conclusão da segunda missão de supervisão pós-programa em junho de 2015. Contudo, a recuperação económica continua a ser travada pelos desequilíbrios macroeconómicos e rigidez que ainda subsistem no mercado de trabalho e no mercado do produto. Embora as autoridades tenham reiterado o seu compromisso respeitar as regras orçamentais Europeias, os esforços para reduzir o défice orçamental estrutural subjacente precisarão de ser significativamente aumentados. Aquando da conclusão da missão, as discussões sobre este assunto com a Comissão Europeia encontravam-se em curso. Os progressos ao nível das reformas estruturais esmoreceram durante 2015. O programa de reformas precisa de ser impulsionado de modo a melhorar as perspetivas de crescimento a médio prazo, a criação de emprego e a competitividade.

Após uma primeira metade de 2015 positiva, a taxa de crescimento real do PIB abrandou na segunda metade em todas as suas componentes. No futuro, a atividade económica deverá crescer a um ritmo moderado, restringida por pressões persistentes de desalavancagem no setor privado. Prevê-se que a procura interna seja o principal motor do crescimento, enquanto as exportações líquidas deverão contribuir negativamente devido ao forte crescimento das importações. O comportamento das exportações deverá acompanhar a procura externa dirigida. Os riscos das projeções encontram-se orientados no sentido descendente e estão particularmente relacionados com incertezas quanto ao contexto externo.

O Governo prevê um défice orçamental nominal de 4,2 % do PIB em 2015. Excluindo a operação de resolução do Banco Internacional do Funchal (Banif) em dezembro de 2015, estima-se que o défice tenha atingido 3% do PIB. Um défice orçamental nominal de 2,6% do PIB em 2016 foi inscrito do Esboço de Plano de Orçamental submetido no dia 22 de janeiro, enquanto a missão projeta um valor marcadamente acima de 3%. O ajustamento previsto para o défice estrutural subjacente de 2016 reflete um esforço de consolidação insuficiente. O rácio da dívida pública em relação ao PIB, que terá ascendido a cerca de 129 % no final de 2015, deverá continuar uma trajetória descendente, embora a um ritmo mais lento que o esperado anteriormente. Adicionalmente, a prossecução das reformas em matéria de gestão das finanças públicas será importante para continuar a reforçar o controlo dos riscos orçamentais. As poupanças induzidas pela descida do pagamento de juros, em resultado de condições de financiamento favoráveis, devem ser plenamente utilizadas para reduzir o défice e a dívida.

O setor bancário português continua a consolidação dos seus balanços, embora a um ritmo mais lento do que o observado anteriormente, e foram observadas melhorias ligeiras de rendibilidade. Enquanto o fluxo de novos créditos de cobrança duvidosa se encontra em redução, a exposição a níveis elevados de créditos de cobrança duvidosa continua a pesar negativamente na rendibilidade de no capital do setor bancário. Ainda que um conjunto de medidas tenham sido tomado nos últimos anos para sustentar o muito elevado, ainda que em declínio, nível de dívida das empresas, uma abordagem mais ambiciosa para a desalavancagem da dívida das empresas melhoraria as condições para o investimento produtivo e para aumentar a capacidade de resiliência de todo o sistema bancário.

Adicionalmente, a missão requereu às autoridades a prossecução de uma agenda de reformas ambiciosa. Enquanto as reformas do mercado de trabalho adotadas durante o programa de ajustamento começaram a mostrar resultados, novos esforços são necessários num contexto em que permanecem elevados a segmentação do mercado de trabalho e o desemprego jovem e de longa duração. O impacto das medidas recentemente adotadas e planeadas em matéria de salário mínimo tem de ser cuidadosamente avaliado tendo em consideração o seu impacto na estrutura dos salários e nas perspetivas de emprego para os trabalhadores de baixos salários. A inscrição em programas de treino vocacional tem aumentado e a monitorização dos resultados das escolas tem vindo a melhorar. No entanto, a baixa qualificação dos trabalhadores portugueses e as ténues ligações entre as empresas e a academia requerem intervenção adicional. Enquanto continuam esforços de melhorar o ambiente de negócios, não é evidente que outras reformas avancem, como por exemplo em relação ao sistema judicial e ao excesso de regulação.

A missão discutiu também a recente evolução das medidas tendentes a aumentar a competitividade. No domínio das indústrias em rede, não se perspetivam novos esforços de redução dos custos portuários e do défice tarifário. Foi sublinhado o impacto ao nível da competitividade e dos riscos orçamentais decorrentes da reversão de algumas privatizações e concessões de transportes urbanos.

No âmbito geral, a missão recordou a importância de aumentar a flexibilidade e a competitividade da economia portuguesa para sustentar a recuperação económica gradual, reforçar a sua resiliência aos choques e melhorar as perspetivas de crescimento potencial.

As condições de financiamento de Portugal mantiveram-se favoráveis, em larga medida devido a fatores externos globais e europeus. Todavia, quando comparada com a subjacente ao Programa de Estabilidade de 2015, a estratégia orçamental do novo Governo aumentou as necessidades brutas de financiamento. Em geral, os mercados financeiros tornaram-se mais voláteis, tornando a gestão de elevados níveis de dívida pública mais desafiante para o Governo.

B. Fundo Monetário Internacional

A recuperação económica de Portugal está em curso há três anos e a taxa de desemprego situa-se agora próxima dos níveis anteriores à crise. O país reconquistou a confiança dos investidores estrangeiros e está a conseguir obter empréstimos nos mercados internacionais em condições muito favoráveis e maturidades mais longas. De futuro, porém, as perspetivas de crescimento continuarão condicionadas pelos elevados níveis de endividamento e os estrangulamentos estruturais. A dívida pública elevada deixa pouca margem para a flexibilização da orientação da política orçamental. Também são precisas novas reformas para aumentar o potencial de crescimento da economia, atenuar os riscos de deterioração e aliviar o peso da dívida do setor privado. Ademais, os balanços dos bancos têm de ser fortalecidos para evitar novas surpresas negativas.

1. No terceiro ano de recuperação económica, a taxa de crescimento de Portugal ficou estabilizada em cerca de 1,5%, um nível alinhado com a média da área do euro. A bem-sucedida estabilização da economia portuguesa no âmbito do Programa de Assistência Económica abriu caminho para a recuperação em curso, uma mudança importante das suas fontes de crescimento, com mais ênfase nos setores voltados à exportação, e uma forte redução do desemprego. Dado que a economia ainda enfrenta níveis de dívida elevados e restrições estruturais, o corpo técnico de FMI prevê que o crescimento diminuirá gradualmente à medida que se dissipe o impacto das condições externas favoráveis. Os riscos continuam a ser significativos, com destaque para a subida dos prémios de risco soberano, a elevada incerteza em relação ao crescimento mundial e os desdobramentos recentes no setor financeiro.

2. Portugal precisa consolidar o progresso alcançado na estabilização do nível da dívida pública nos últimos anos com o seu bem-sucedido ajustamento orçamental. Em termos prospetivos, a continuação destes esforços ajudará a manter a credibilidade conquistada a muito custo e a confiança do mercado. Neste contexto, saúda-se o compromisso das autoridades com a consolidação orçamental de médio prazo.

3. O projeto de plano orçamental para 2016 pressupõe uma flexibilização da política orçamental. Estima-se que o saldo primário estrutural se tenha agravado em 0,5% do PIB em 2015 e que venha a descer mais 0,8% em 2016. As autoridades pretendem alcançar um défice orçamental global de 2,6% do PIB, acima dos 1,8% projetados no Programa de Estabilidade de 2015. A avaliação do corpo técnico do FMI aponta para um défice global mais elevado, de 3,2% do PIB, que reflete as suas projeções macroeconómicas e de receita. Para além de objetivos orçamentais suficientemente ambiciosos, as autoridades deveriam considerar a possibilidade de manter amortecedores adequados para fazer face aos riscos orçamentais. Estes incluem os custos orçamentais adicionais de propostas como a semana de trabalho de 35 horas para a função pública e a reavaliação de recentes contratos de privatização e concessão, bem como quaisquer passivos contingentes gerados pelo setor financeiro.

4. Os balanços do sistema bancário têm de ser fortalecidos para evitar novas surpresas negativas e proteger os contribuintes. Os acontecimentos recentes sublinham a necessidade de se continuar a consolidar os esforços passados para melhorar a rentabilidade da banca, a qualidade dos ativos e a governação. Os bancos devem buscar com mais urgência restabelecer sua rentabilidade, intensificando os esforços para reduzir os custos operacionais, vendendo operações não essenciais e não lucrativas e melhorando a qualidade dos ativos. Neste contexto, os bancos devem também acelerar a redução da exposição a créditos mal parados com a ajuda de planos de capital mais ambiciosos. Os esforços para fortalecer a governação interna da banca devem prosseguir, para permitir que os problemas sejam identificados e resolvidos o quanto antes.

5. É preciso uma abordagem mais ambiciosa de resolução da dívida empresarial. Uma parcela substancial dos ativos do sistema bancário continua vinculada a atividades de baixa produtividade, o que limita o potencial de crescimento da economia. Ao mesmo tempo, o pouco incentivo à desalavancagem dos bancos e dos seus clientes tem atrasado o ritmo de redução da dívida empresarial. Uma redução mais rápida do endividamento ajudaria a liberar o crédito para novas e mais produtivas empresas.

6. A intenção das autoridades de eliminar os entraves estruturais ao crescimento é bem-vinda. Numa união monetária, reformas dos mercados de trabalho e de produtos são essenciais para aumentar a flexibilidade e a competitividade e ao mesmo tempo se proteger dos riscos. Nos últimos anos, o avanço nesta área foi considerável. Um esmorecimento do ímpeto das reformas daqui em diante poderá diminuir as perspetivas de crescimento, emprego e rendimento de médio prazo. As reformas do mercado de trabalho são essenciais para incentivar a criação de empregos. Porém, mudanças nas políticas que tornaram a contratação e a negociação coletiva mais flexíveis poderiam ter prejudicado para as perspetivas dos desempregados. Os esforços para fortalecer a rede de segurança social são positivos, mas o aumento recente do salário mínimo pode vir a diminuir as possibilidades de que trabalhadores pouco qualificados encontrem emprego.

C. Governo Português

Estas missões ocorrerão regularmente até que Portugal salde uma parte significativa dos empréstimos recebidos no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, que terminou em 2014. Este mecanismo de acompanhamento traduz-se numa série de consultas técnicas, não constituindo qualquer tipo de negociação.

Estas consultas permitiram ao Governo transmitir as suas prioridades de ação, com um enfoque especial na modernização da Administração Pública; no combate à segmentação do mercado de trabalho e à diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social; no apoio à capitalização e à diversificação do financiamento das empresas e na necessidade de revisão da regulação do sistema financeiro, entre outros aspetos.

O Governo toma nota dos pontos levantados pelas instituições internacionais. No que respeita às perspetivas orçamentais o Governo reafirma o seu respeito tanto pelo Programa aprovado na Assembleia da República como pelos compromissos internacionais. Neste quadro, salienta que os dados apresentados nos Comunicados finais destas instituições internacionais estão baseados em projeções entretanto desatualizadas.