



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | INFORMAÇÃO TÉCNICA n.º 18/2016

Contas das Administrações Públicas: 4.º trimestre de 2015

Ótica da Contabilidade Nacional

27.06.2016

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 24 de junho de 2016.

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

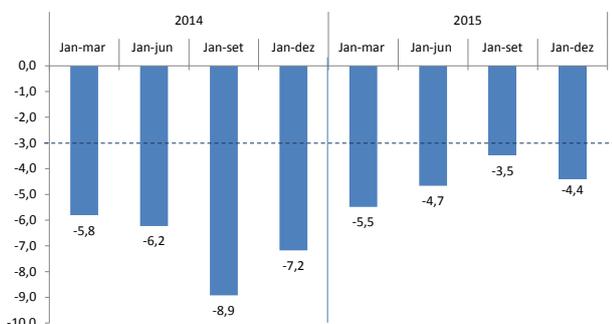
Em 2015, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 4,4% do PIB, tendo excedido o objetivo de 2,7% definido para o conjunto do ano e o limite de 3% do PIB, o que inviabilizou o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos. Excluindo operações de natureza one-off o défice situou-se em 3,1% do PIB, o que se traduziu numa redução em 0,5 p.p. face a 2014, o equivalente a menos 0,7 mil M€. Em termos nominais face a 2015, verificou-se um aumento da receita que permitiu compensar um acréscimo mais moderado da despesa. A evolução favorável da receita beneficiou da melhoria da atividade económica e das condições mercado de trabalho, que se traduziram num aumento da receita fiscal e contributiva. O acréscimo da despesa decorreu em grande medida do aumento das despesas de capital, associado a operações realizadas com entidades que não integram o perímetro das administrações públicas, e das despesas de consumo intermédio, cujo crescimento resultou do aumento da despesa com parcerias público-privadas e com aquisição de bens e serviços.

A presente nota complementa a análise efetuada na Nota Rápida de 28 de março ([Informação Técnica da UTAO n.º 8/2016](#)), e beneficiou de esclarecimentos e elementos adicionais aos quais, posteriormente, esta unidade técnica teve acesso. A análise efetuada baseia-se na informação apurada para o conjunto do ano de 2015 relativa à conta das administrações públicas, apurada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), e na 1.ª Notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), ambas divulgadas, respetivamente, nos dias 24 e 31 de março de 2016. A divulgação pelo INE dos resultados de contas nacionais relativos ao 1.º trimestre de 2016, no dia 24 de junho, não alterou os resultados de 2015. Estes mantêm no entanto uma natureza provisória, podendo ser revistos em setembro, aquando da divulgação da 2.ª notificação do PDE, com a incorporação da informação da Conta Geral do Estado, a divulgar até 30 de junho.

Saldo orçamental

1 Em 2015, o défice das administrações públicas em contabilidade nacional ascendeu a 7,9 mil M€, fixando-se em 4,4% do PIB. Este resultado coincide com o valor central da estimativa avançada para o défice, realizada pela UTAO no início de março e publicada na [Informação técnica da UTAO n.º 6/2016](#). O défice das administrações públicas evidenciou deste modo uma redução face a igual período do ano anterior (Gráfico 1). Contudo, esta evolução encontra-se em grande medida influenciada por operações de carácter extraordinário, nomeadamente pelo efeito de base do registo da capitalização do Novo Banco, no 3.º trimestre de 2014, e pelo impacto da venda e resolução do Banif, no 4.º trimestre de 2015.

Gráfico 1 – Saldo das administrações públicas
(acumulado desde o início do ano e em % do PIB do período)



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

2 O défice em contabilidade nacional situou-se 1,8 p.p. do PIB acima do défice global das administrações públicas apurado em contabilidade pública para o conjunto do ano. Aquela diferença reflete os ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas, sendo de salientar neste contexto o impacto da resolução do Banif, recorde-se num montante equivalente a 1,4 p.p. do PIB. Esta operação não se encontra incluída no défice apurado em contabilidade pública, mas onera o défice em contas nacionais, enquanto despesa de capital. Aquele ajustamento encontra-se refletido ao nível dos outros efeitos na passagem da contabilidade pública para contabilidade nacional (Tabela 1).

Tabela 1 – Saldo orçamental das administrações públicas em contas nacionais
(em percentagem do PIB)

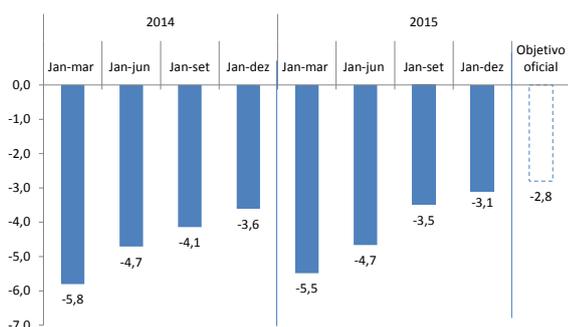
	2015 (OE/2015)	Jan-mar 2015	Jan-jun 2015	Jan-set 2015	Jan-dez 2015
1. Saldo em Contabilidade Pública	-2,8	-2,0	-4,5	-2,5	-2,6
Administração Central	-3,7	-2,9	-5,8	-3,4	-3,5
Administração Regional e Local	0,4	-0,1	0,3	0,3	0,3
Segurança Social	0,5	1,0	1,0	0,6	0,6
2. Ajust. de passagem a Contab. Nacional	0,1	-3,8	-0,1	-1,2	-1,8
Impostos e contribuições sociais	-	-1,9	-0,2	-0,3	0,0
Dif. entre juros pagos e devidos	-	-1,5	0,6	-0,6	-0,3
Outros efeitos	-	-0,3	-0,5	-0,3	-1,4
3. Saldo em Contabilidade Nacional (1+2)	-2,7	-5,5	-4,7	-3,5	-4,4
<i>Por memória:</i>					
Saldo em Contabilidade Nacional ajustado de medidas one-off	-2,8	-5,5	-4,7	-3,5	-3,1

Fontes: MF, INE e cálculos da UTAO. | Notas: Os outros efeitos incluem, entre outros fatores, as dívidas contraídas e não pagas, a neutralidade de fundos comunitários e as diferenças de universo. O saldo em contabilidade nacional, apresentado por memória encontra-se ajustado do efeito da venda e resolução do Banif e da receita extraordinária do Fundo Único de Resolução. Os critérios utilizados na identificação das medidas one-off podem consultados no Parecer Técnico da UTAO n.º 3/2016.

3 As operações de natureza extraordinária ocorridas em 2015 contribuíram para agravar o défice orçamental, embora consideravelmente menos do que as registadas em 2014. Em 2015, as operações extraordinárias tiveram um impacto negativo de cerca de 2,3 mil M€ sobre o défice das administrações públicas, o equivalente a cerca de 1,3 p.p. do PIB. Para além da já referida operação de resolução do Banif excluiu-se igualmente a receita extraordinária da contribuição para o Fundo Único de Resolução. Em 2014, por sua vez, as operações de natureza extraordinária foram responsáveis pelo agravamento do défice em cerca de 6,2 mil M€. Este impacto refletiu em grande medida a capitalização do Novo Banco, no valor de 4,9 mil M€, e a reestruturação financeira do setor dos transportes, no valor de 1,2 mil M€. Àqueles efeitos acresce o impacto decorrente do writte-off do crédito malparado do BPN Crédito, de 94 M€. Em termos globais, as medidas de carácter extraordinário contribuíram para agravar significativamente mais o défice em 2014 do que em 2015.

4 Excluindo operações de natureza one-off, o défice orçamental de 2015 cifrou-se em 3,1% do PIB. Em termos ajustados de medidas *one-off*, a redução do défice orçamental ascendeu a 0,5 p.p. do PIB face a 2014 (Gráfico 2). Este resultado fica aquém em 0,2 p.p. ao valor central da estimativa avançada para o défice, realizada pela UTAO no início de março. Para a diferença contribuiu o valor considerado pelo INE para a resolução do Banif, tendo-se incluído a aquisição de ativos imobiliários resultante da classificação do veículo Oitante nas administrações públicas.

Gráfico 2 – Saldo das administrações públicas em contas nacionais, corrigido do efeito de medidas one-off
(acumulado desde o início do ano e em % do PIB do período)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: Em 2014, o saldo encontra-se ajustado do efeito da reestruturação financeira da STCP e Carris, do *write-off* de crédito mal parado do BPN Crédito e da capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução. Em 2015, o saldo anual foi ajustado do efeito da resolução do Banif e da receita extraordinária do Fundo Único de Resolução.

5 Apesar do défice ter evidenciado uma melhoria face ao registado em 2014, esta não foi suficiente para se atingir o objetivo orçamentado, nem para possibilitar o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos em 2016. O défice registado em 2015 excedeu em 0,3 p.p. o objetivo anual de 2,8% do PIB definido no OE/2015 (corrigido de operações *one-off*) (Gráfico 2). No que respeita ao Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), para o seu encerramento teria sido necessário que o défice global das administrações públicas em 2015, incluindo o Banif, se tivesse situado abaixo do limite dos 3,0% do PIB, o que também não sucedeu (Gráfico 1). Nas recomendações específicas por país relativas a Portugal, emitidas a 18 de maio, a Comissão indica a este respeito, no parágrafo 6, que "... recomendará ao Conselho as medidas adequadas a tomar no âmbito do procedimento dos défices excessivos."¹ O comunicado de imprensa que acompanha a divulgação das recomendações por país esclarece que "No que se refere a Portugal e Espanha, a Comissão recomenda ao Conselho que recomende uma correção sustentável do défice excessivo em 2016 e 2017, respetivamente, mediante a tomada das medidas estruturais necessárias e da utilização de todos os ganhos extraordinários para reduzir o défice e a dívida. Em linha com o seu dever de acompanhar a execução do procedimento relativo aos défices excessivos ao abrigo do artigo 126.º do Tratado, a Comissão voltará a analisar a situação destes dois Estados-Membros no início de julho." (ver Caixa sobre Recomendações do Conselho da EU no

¹ [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, de 18 de maio.

âmbito do Semestre Europeu em 2016, publicada na [Informação técnica da UTAO n.º 19/2016](#)).²

Caixa 1 – Medidas one-off

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

2014: (i) Financiamento do Estado à Carris e à STCP; (ii) Perdão do empréstimo (*write-off*) que a Parvalorem detinha sobre o BPN Crédito; (iii) Capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução.

2015: (i) Venda e resolução do Banif; (ii) Contribuição extraordinária para o Fundo de Resolução.

Receita e despesa

A análise deste capítulo é apresentada em termos ajustados, i.e. excluindo o efeito de fatores de natureza temporária e não recorrente considerados como medidas *one-off*.³

Como referencial anual é utilizada a meta oficial para 2015 apresentada no OE/2015, atualizada com as alterações ao nível da receita e da despesa introduzidas no âmbito do PE/2015-19.

Evolução face ao ano anterior

6 O défice das administrações públicas ajustado de medidas one-off evidenciou em 2015 uma redução de aproximadamente 0,7 mil M€ face a 2014, num contexto em que o aumento da receita permitiu compensar o acréscimo mais moderado registado ao nível da despesa. Em 2015, a receita aumentou 1,3 mil M€ face ao ano precedente, o que correspondeu a um crescimento anual de 1,7% (Tabela 2). A despesa verificou igualmente um aumento, embora mais moderado, na ordem dos 0,6 mil M€, com um crescimento de 0,7% face ao ano anterior. Deste modo, a redução do défice orçamental em 2015 foi alcançada exclusivamente por via do aumento da receita, uma evolução que contrasta com a verificada em 2014, ano em que tanto a receita como a despesa contribuíram para a melhoria do défice orçamental. Em termos globais, aproximadamente metade do acréscimo da receita registado em 2015 foi absorvido para financiar o aumento da despesa. Tanto a receita como a despesa cresceram, no entanto, a um ritmo inferior ao PIB em termos nominais, o que se refletiu numa redução do seu peso em percentagem do PIB, em 0,7 p.p. do PIB no caso da receita e em 1,3 p.p. no caso da despesa.

² [Pacote do Semestre Europeu da primavera de 2016: Comissão formula recomendações específicas por país](#), comunicado de imprensa da Comissão Europeia, de 18 de maio.

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

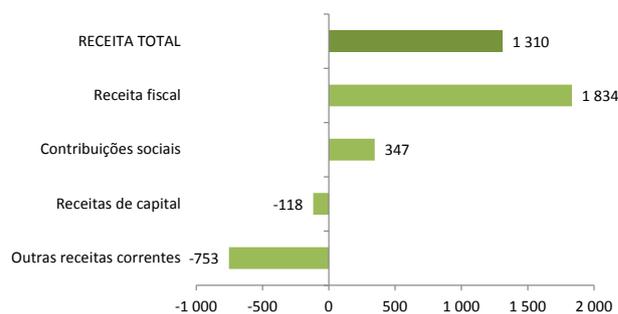
Tabela 2 – Receita e despesa das administrações públicas, excluindo o efeito de medidas one-off

	2014		2015		Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB		
Receita Total	77 231	44,5	78 541	43,8	-0,7	1,7
Receita corrente	75 786	43,7	77 214	43,0	-0,6	1,9
Receita fiscal	43 566	25,1	45 400	25,3	0,2	4,2
Impostos indiretos	24 593	14,2	25 942	14,5	0,3	5,5
Impostos diretos	18 974	10,9	19 458	10,8	-0,1	2,6
Contribuições sociais	20 371	11,7	20 718	11,5	-0,2	1,7
Outras receitas correntes	11 849	6,8	11 096	6,2	-0,6	-6,4
Receitas de capital	1 445	0,8	1 327	0,7	-0,1	-8,2
Despesa Total	83 489	48,1	84 101	46,9	-1,3	0,7
Despesa corrente	79 288	45,7	79 243	44,2	-1,5	-0,1
Consumo intermédio	10 079	5,8	10 601	5,9	0,1	5,2
Despesas com pessoal	20 495	11,8	20 264	11,3	-0,5	-1,1
Prestações sociais	34 106	19,7	34 517	19,2	-0,4	1,2
Subsídios	1 210	0,7	1 172	0,7	0,0	-3,1
Juros	8 502	4,9	8 192	4,6	-0,3	-3,7
Outras despesas correntes	4 895	2,8	4 497	2,5	-0,3	-8,1
Despesa de capital	4 201	2,4	4 858	2,7	0,3	15,6
Investimento	3 579	2,1	3 777	2,1	0,0	5,5
Outras despesas de capital	623	0,4	1 081	0,6	0,2	73,6
Saldo global	-6 258	-3,6	-5 560	-3,1	0,5	
Saldo primário	2 244	1,3	2 632	1,5	0,2	
Receita fiscal e contributiva	63 937	36,9	66 118	36,9	0,0	3,4
Despesa corrente primária	70 785	40,8	71 051	39,6	-1,2	0,4
Despesa primária	74 987	43,2	75 909	42,3	-0,9	1,2
Por memória:						
PIB nominal	173 446		179 379			3,4

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e património. Nas outras receitas correntes estão incluídas as vendas. Os valores de 2014 e de 2015 foram ajustados do efeito das medidas one-off identificadas na Caixa 1.

7 O aumento da receita total resultou do crescimento registado pela receita fiscal e contributiva em 2015 (Gráfico 3), com destaque para a receita de impostos indiretos. A receita fiscal e contributiva evidenciou em termos agregados um crescimento de 3,4% em termos homólogos (Tabela 2), um ritmo de crescimento idêntico ao registado pela atividade económica em 2015. Por componentes, verificaram-se evoluções diferenciadas. Destaca-se a evolução registada pela receita de impostos indiretos, com um crescimento de 5,5%, para o qual contribuiu particularmente o aumento da receita do IVA em 4,7%, associado à recuperação do consumo e aos efeitos do combate à fraude e à evasão fiscal. O aumento da receita dos impostos sobre produtos petrolíferos e sobre os automóveis contribuiu também para o aumento da receita de impostos indiretos. Neste domínio salienta-se, para além da recuperação do consumo, as alterações introduzidas com a reforma da fiscalidade verde.

Gráfico 3 – Variação homóloga da receita em 2015 excluindo o efeito de medidas one-off (em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

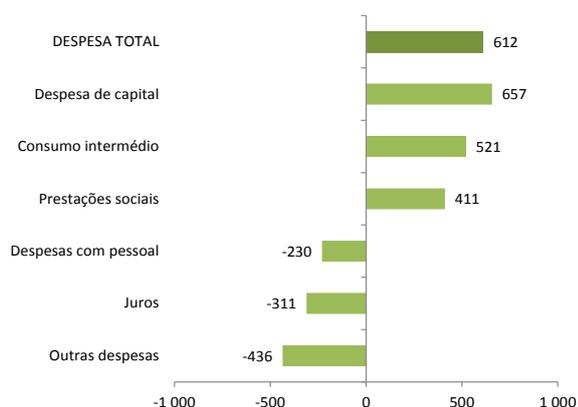
8 As receitas de impostos diretos e de contribuições sociais evidenciaram ritmos de crescimento mais moderados, de 2,6% e 1,7%, respetivamente (Tabela 2). Nos impostos diretos a receita de IRC aumentou 14,9% em 2015, um acréscimo para o qual contribuiu o efeito do crédito fiscal ao investimento em 2014, e que mais do que compensou uma queda de 1,4% em sede de IRS, refletindo a redução da receita de rendimentos de capitais. Por sua vez, as contribuições sociais evidenciaram um crescimento de 1,7%. Esta evolução teve subjacente um crescimento das contribuições sociais efetivas de 4,0% e um decréscimo das contribuições sociais imputadas em 5,8%. O aumento das contribuições sociais efetivas foi impulsionado pela recuperação do mercado de trabalho, pelo efeito decorrente da reversão parcial da política remuneratória da função pública face ao período homólogo e pelo aumento da taxa contributiva dos trabalhadores para a ADSE por comparação com igual período do ano anterior. Nas contribuições sociais imputadas, a redução face ao período homólogo reflete essencialmente a evolução das contribuições da ADSE, pelo facto de terem deixado de existir contribuições realizadas pela entidade patronal, e uma redução das contribuições para a CGA em linha com a redução do número de subscritores e ainda o efeito de base associado ao Programa de Rescisões por Mútuo Acordo.

9 Em sentido contrário, as outras receitas correntes e as receitas de capital registaram quedas face ao ano anterior (Gráfico 3). As outras receitas correntes observaram um decréscimo de 6,4% (Tabela 2). Para este resultado contribuiu a diminuição dos subsídios à produção recebidos pelas administrações públicas, em 12,9%, nomeadamente relacionados com o Fundo Social Europeu, e a redução dos rendimentos de propriedade recebidos, particularmente sob a forma de juros, que evidenciaram uma queda de 41,5%. Esta redução reflete o facto de no decorrer de 2014 terem sido convertidos em aumentos de capital empréstimos que haviam sido anteriormente concedidos a entidades públicas reclassificadas do setor dos transportes. Por comparação com idêntico período de 2014, verificou-se também uma redução dos juros recebidos relativos a obrigações de capital contingente (CoCo bonds) na sequência de amortizações antecipadas realizadas naquele ano. Em sentido contrário, a receita de vendas, também incluída no agregado das outras receitas correntes, aumentou

2,5% face ao período homólogo. As receitas de capital evidenciaram uma redução de 8,2% em 2015, refletindo a redução das ajudas ao investimento recebidas dos Fundos da Segurança Social.

10 A despesa registou um crescimento mais moderado do que a receita, impulsionado em grande medida pelas despesas de consumo intermédio e pelas despesas de capital. Em 2015, a despesa total cresceu 0,7% face a 2014 (Tabela 2). Esta evolução traduziu essencialmente o crescimento do consumo intermédio e das despesas de capital (Gráfico 4). As despesas de consumo intermédio aumentaram 5,2% no conjunto do ano. Para esta evolução contribuiu o aumento da despesa com parcerias público-privadas, bem como aumentos de despesa com aquisição de bens e serviços quer ao nível da administração central, quer ao nível da administração regional e local. A despesa de capital evidenciou um crescimento de 15,6%, que refletiu a evolução das despesas de investimento, mas particularmente das outras despesas de capital. Nas despesas de investimento destaca-se o aumento do investimento realizado por empresas públicas, nomeadamente pelos hospitais EPE, pela Parque Escolar e pela Estradas de Portugal. Por sua vez, o crescimento expressivo das outras despesas de capital decorreu de um conjunto de operações realizadas com entidades que não integram o perímetro das administrações públicas e que agravaram a despesa, entre as que se destacam a conversão de suprimentos concedidos pela *Wolfpart* à Caixa Imobiliário em capital, injeções de capital na Carris e na STCP e a execução de garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo às seguradoras. Para além destas operações contribuiu também para o aumento daquela despesa o acerto de fundos recebidos da União Europeia pelo IFAP em anos anteriores, considerados como não elegíveis para reembolso.⁴

Gráfico 4 – Variação homóloga da despesa em 2015 excluindo o efeito de medidas one-off
(em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

11 A despesa com prestações sociais registou igualmente um crescimento em 2015. A despesa com prestações sociais aumentou 1,2% (Tabela 2). Para esta evolução contribuiu o fim da contribuição extraordinária de solidariedade sobre as pensões, que em contabilidade nacional era registada como uma dedução à despesa com prestações sociais. Aquele efeito foi contrabalançado pela melhoria das condições no mercado de trabalho, que se traduziu numa redução da despesa com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego.

12 Por sua vez, as outras despesas correntes e as despesas com pessoal registaram decréscimos, contribuindo para moderar o crescimento da despesa primária (Gráfico 4). Nas outras despesas correntes a redução de 8,1% (Tabela 2) esteve associada à evolução das outras transferências correntes diversas. As despesas com pessoal evidenciaram uma redução de 1,1% (Tabela 2). Esta queda teve subjacente uma evolução distinta no decorrer do ano, em que no 2.º semestre se verificou uma inversão da trajetória registada no 1.º semestre, período em que as despesas com pessoal tinham registado um crescimento de 1,6% face a idêntico período de 2014. Recorde-se que no 1.º semestre o crescimento das despesas com pessoal refletiu a reversão parcial da redução remuneratória na função pública face a idêntico período do ano anterior, associada a dois efeitos distintos. Por um lado, um efeito de base, pelo facto de no período homólogo ter sido aplicada uma redução salarial mais acentuada do que a que vigorou no final de 2014. Por outro lado, refletiu também o efeito associado à reversão de 20% da redução salarial face ao final de 2014, implementada a partir de 2015. Com efeito, devido à decisão do Tribunal Constitucional de maio 2014, a redução salarial que vigorou até maio de 2015 foi inferior à verificada no período homólogo, o que contribuiu para o contraste entre a evolução registada no 1.º semestre e a prevista para o conjunto do ano. Já em junho e no decorrer do 3.º trimestre, verificou-se uma evolução contrária pelo facto de durante o mesmo período de 2014 não ter sido aplicada qualquer redução salarial sobre as remunerações dos funcionários públicos. Este efeito conduziu a uma inversão da trajetória das despesas com pessoal face ao ano anterior, que passaram deste modo a evidenciar uma redução.

13 A despesa com juros registou uma redução, justificada pela diminuição da taxa de juro implícita. Esta despesa caiu 3,7% face a 2014 (Tabela 2), apesar do stock nominal de dívida ter aumentado em aproximadamente 5,6 mil M€ durante o período. Neste contexto, a redução da despesa com juros refletiu a descida da taxa de juro implícita da dívida pública de 3,9% no último trimestre de 2014 para 3,6% no último trimestre de 2015 (Gráfico 5).

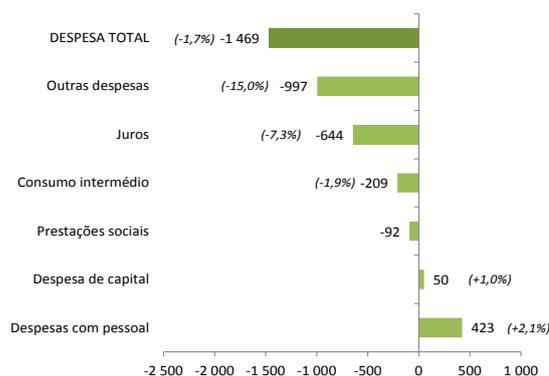
⁴ Pelo facto de não serem reembolsados pela União Europeia, estes fundos são registados como uma transferência de capital.

Gráfico 5 – Dívida, despesas com juros e taxa de juro implícita



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

Gráfico 7 – Desvio da despesa (ajustada) ao previsto para 2015 no PE/2015-19 (em milhões de euros)

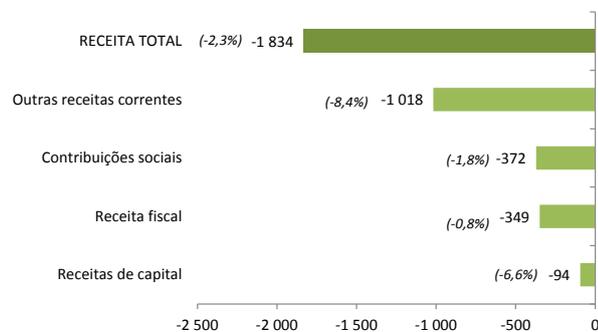


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Entre parêntesis apresenta-se o desvio face ao objetivo em termos percentuais.

Desvio face ao orçamentado

14 Face ao objetivo definido no OE/2015 atualizado com as revisões por rubrica introduzidas no PE/2015-19, tanto a receita como a despesa ficaram abaixo do previsto. Em termos globais, cerca de 80% do desvio favorável da despesa foi absorvido pelo desvio desfavorável da receita face ao objetivo (Gráfico 6 e Gráfico 7). Do lado da receita, os valores apurados para 2015 revelaram-se particularmente inferiores ao esperado ao nível das outras receitas correntes e, em menor grau, ao nível da receita fiscal e contributiva. Do lado da despesa, o maior desvio face ao projetado foi registado pelas outras despesas, que ficaram aquém do objetivo, estando aquele desvio sobretudo concentrado ao nível das outras despesas correntes. Também a despesa com juros acabou por ser inferior ao projetado pelo Ministério das Finanças, enquanto as despesas com pessoal, pelo contrário, evoluíram de modo desfavorável tendo excedido o previsto.

Gráfico 6 – Desvio da receita (ajustada) face ao previsto para 2015 no PE/2015-19 (em milhões de euros)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Entre parêntesis apresenta-se o desvio face ao objetivo em termos percentuais.

Caixa 2 – Avaliação da Comissão Europeia sobre a execução das Recomendações Específicas para Portugal no âmbito do Semestre Europeu de 2015

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 2015. Até 2014, Portugal esteve abrangido pelo programa de assistência, tendo sido destinatário de recomendações específicas por país pela primeira vez em 2015. Para esta avaliação foi considerado o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores.

As propostas apresentadas pela Comissão foram posteriormente objeto de discussões aprofundadas nos vários comités europeus tendo sido sugeridas e negociadas modificações ao texto, em particular por iniciativa das autoridades nacionais. O texto final das Recomendações foi aprovado pelo Conselho da União Europeia em 15 de junho de 2015.

O Conselho 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.

Finalmente, com a adoção formal das Recomendações pelo Conselho ECOFIN de 14 de julho cumpriu-se o processo anual de coordenação de políticas económicas entre os Estados membros e a UE. Este passo encerrou o Semestre Europeu 2015, 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 2015 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 8 de março de 2016, a Comissão Europeia publicou uma comunicação que resume os resultados dos seus relatórios recentes de 26 países, que incluem apreciações aprofundadas da situação macroeconómica em 18 Estados-Membros, incluindo Portugal. Concluiu que, em comparação com 2015, os Estados-Membros da UE estão a fazer progressos no sentido de corrigir os desequilíbrios das suas economias. A Comissão Europeia avaliou também o cumprimento das recomendações específicas por país emitidas pelo Conselho em 2015, embora em grau variável nos diferentes países e domínios de ação.

Apresenta-se de seguida uma síntese da avaliação da Comissão Europeia sobre o **grau de implementação** das recomendações de 2015 para Portugal no âmbito do Semestre Europeu:

A) RECOMENDAÇÃO N.º 1 [REP1]

- Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo em 2015, tomando as medidas necessárias.
- Obter um ajustamento orçamental de 0,6 % do PIB no sentido da realização do objetivo de médio prazo em 2016.
- Utilizar ganhos extraordinários para acelerar a dinâmica de redução do défice e da dívida.
- Aplicar a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso a fim de melhorar o controlo das despesas.
- Melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões.
- Garantir a sustentabilidade financeira das empresas públicas.
- Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a eficiência da administração fiscal.

Avaliação da Comissão Europeia: Portugal realizou **alguns progressos** em relação à REP1 (esta avaliação global da REP1 não inclui uma avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento).

Houve **alguns progressos** no cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso à medida que os montantes em atraso continuavam a diminuir. No setor da saúde, todavia, a suborçamentação por parte dos hospitais impede que os montantes em atraso diminuam com maior rapidez.

Houve **alguns progressos** no sentido de tornar o regime de pensões mais sustentável a médio prazo. No curto a médio prazo, as finanças públicas encontram-se sob pressão, uma vez que as atuais contribuições para os regimes públicos de pensões abrangem menos de 75 % das despesas com pensões. Registaram-se **progressos limitados** no desenvolvimento de novas medidas abrangentes como parte integrante da reforma das pensões em curso.

Contudo, algumas medidas já decididas anteriormente começam a ter efeitos positivos na sustentabilidade a médio e longo prazo, tais como a pensão de velhice móvel dependente da esperança de vida aos 65 anos. A idade de admissão à pensão, fixada em 66 anos em 2015, aumentará agora ano a ano 2/3 do aumento da esperança de vida medida nos dois anos anteriores. O fator de sustentabilidade introduzido no mecanismo de cálculo que determina o montante dos direitos de pensão de reforma antecipada também começou a contribuir para a sustentabilidade a médio e longo prazo. O indicador S1 de sustentabilidade orçamental revela que existe um risco elevado a médio prazo (6,4), sobretudo relativo ao requisito de dívida.

Registaram-se **alguns progressos** a nível da sustentabilidade financeira das empresas públicas. Em resultado de medidas de racionalização e de concentrações entre empresas, o desempenho operacional das empresas públicas tem melhorado. As operações com capitais de investimento efetuadas pelo Estado também reforçaram a posição financeira de várias companhias. A inversão parcial da privatização da transportadora aérea TAP pode implicar riscos orçamentais suplementares. O cancelamento da atribuição de concessões de transporte urbano em Lisboa e Porto terá um impacto orçamental imediato durante o ano de 2016, uma vez que as economias que supostamente estas concessões trariam não se materializarão. As escolhas políticas no setor dos transportes precisarão de ser secundadas por medidas que assegurem a viabilidade financeira destas empresas públicas.

Houve **alguns progressos** nos melhoramentos efetuados ao nível da conformidade com as obrigações fiscais e ao nível do aumento da eficiência da administração fiscal. Está em curso a integração planeada das repartições locais das Finanças no programa Aproximar. Estão a ser tomadas medidas de combate à fraude fiscal no mercado da habitação, de melhoramento das disposições de partilha da informação com as instituições financeiras e de reforço do quadro jurídico português contra o branqueamento de dinheiro.

B) RECOMENDAÇÃO N.º 2 [REP2]

- Promover o alinhamento entre os salários e a produtividade, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, tomando em consideração as diferenças em termos de competências e as condições do mercado de trabalho local, bem como as divergências em termos de desempenho económico entre regiões, setores e empresas.
- Assegurar que a evolução relativa ao salário mínimo seja consistente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade.

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

Alguns progressos na promoção do equilíbrio entre salários e produtividade. Os dados mais recentes disponíveis apontam para uma evolução moderada dos salários e em consonância com a produtividade num horizonte a médio prazo. A negociação coletiva a nível setorial tem apoiado este processo. Contudo, a negociação ao nível das empresas não regista sinais de recuperação, limitando potencialmente as possibilidades de diferenciação salarial de acordo com as dimensões referidas na REP.

Não houve progressos no que toca ao salário mínimo. O salário mínimo aumentou de 505 EUR para 530 EUR em janeiro de 2016, num contexto de baixa inflação e de desemprego elevado, aumentando a pressão sobre a estrutura salarial geral, com o risco de afetar as perspetivas de emprego e de competitividade.

C) RECOMENDAÇÃO N.º 3 [REP3]

- Melhorar a eficiência dos serviços públicos de emprego, em particular mediante uma maior assistência aos jovens não registados.
- Assegurar a ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais, assistência social e em particular e uma cobertura adequada do regime de rendimento mínimo.

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

Foram realizados **alguns progressos** com o aumento do alcance junto dos jovens não registados, mas ainda persistem desafios na sua execução. Foi estabelecida uma vasta rede de parceiros envolvidos na execução da Garantia para a Juventude a fim de alcançar os jovens com menos de 30 anos e sem emprego, educação ou formação (NEET). Outro passo positivo foi a criação de uma plataforma em linha Garantia para a Juventude onde estes jovens NEET se podem registar.

Registaram-se **alguns progressos** na melhoria da eficiência dos serviços públicos de emprego através de um reforço da gestão do desempenho e de um processo de transição para serviços digitais. Embora as parcerias com os municípios, as organizações de formação e outros atores da economia social estejam bem desenvolvidas, registaram-se progressos limitados na ligação das parcerias com serviços de emprego privados. Os dois projetos-piloto de parceria com serviços de emprego privados em Lisboa e Porto foram adiados e ainda há de ser lançado um concurso público relativo a esta matéria.

Houve **alguns progressos** na garantia de uma cobertura adequada da assistência social, particularmente através do Rendimento Social de Inserção. Registaram-se alterações nos critérios de elegibilidade ao Rendimento Social de Inserção que poderão alargar a sua abrangência. Mais medidas nesta área incluem o aumento das prestações à infância, incluindo as dirigidas aos agregados familiares monoparentais. Não foram tomadas novas medidas específicas relativas à ativação dos destinatários do Rendimento Social de Inserção.

D) RECOMENDAÇÃO N.º 4 [REP4]

- Tomar medidas adicionais para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas, solucionar a questão do rácio de empréstimos de má qualidade das empresas nos bancos e reduzir os incentivos ao endividamento na tributação das empresas.

- Melhorar a eficiência dos instrumentos de reestruturação da dívida para empresas viáveis mediante a introdução de incentivos para os bancos e os devedores participarem em processos de reestruturação numa fase precoce.

Avaliação da Comissão Europeia: Foram realizados alguns progressos para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas e permitir o desendividamento do setor privado, o que inclui a execução avançada da estratégia de desalavancagem empresarial, englobando a modernização das ferramentas de insolvência PER e SIREVE e alterações no tratamento fiscal do financiamento da dívida. No entanto, com cerca de 190 % do PIB, o setor privado português é um dos mais endividados da UE. Além disso, o acesso ao crédito continua a ser dispendioso e difícil para as empresas, em especial a PME. Por conseguinte, persiste a necessidade de continuar a prestar a atenção devida ao problema do elevado endividamento e de encorajar o setor bancário a obter capital para sanear o balanço da elevada carga constituída pelo crédito vencido das empresas.

E) RECOMENDAÇÃO N.º 5 [REP5]

- Acelerar as medidas e aumentar a transparência no que diz respeito às concessões, nomeadamente no setor dos transportes, e às parcerias público-privadas a nível local e regional.

Avaliação da Comissão Europeia: Foram alcançados progressos limitados no que toca à transparência. Em 1 de junho de 2012, entrou em vigor um quadro revisto relativo às parcerias público-privado (PPP). O Governo renegociou várias PPP no domínio rodoviário. Na maioria dos casos, o Tribunal de Contas já emitiu o seu parecer no sentido de que não é necessária a aprovação prévia para tornar as mudanças efetivas. No que toca às concessões para a rede de abastecimento de água a nível local e às PPP no domínio ferroviário, o Tribunal de Contas emitiu um parecer negativo sobre a forma como o Estado tinha gerido os contratos. A legislação em vigor não habilita a UTAP, a unidade técnica sob tutela do Ministério das Finanças, a fiscalizar as PPP regionais e locais ou até mesmo as PPP/concessões do Estado nos domínios da água/do saneamento/dos resíduos (ou qualquer outra concessão dada a empresas públicas por lei numa relação «interna»). As autoridades estão cientes destas lacunas e concordam que existe uma necessidade de encontrar uma solução. No entanto, não foram ainda propostas sugestões ou um calendário concretos.

Quadro 1. Resumo das avaliações da Comissão Europeia sobre as Recomendações Específicas a Portugal - 2015

Recomendação	Sem avaliação	Avaliação				
		Ausência de progressos	Progressos limitados	Alguns progressos	Progressos substanciais	Pienamente executada
REP 1						
Défice de 2015	x					
Ajustamento estrutural de 2016	x					
Acelerar redução de défice e dívida	x					
Lei dos Compromissos e pag. em atraso				x		
Sustentabilidade de sistema de pensões				x		
Reforma das pensões em curso			x			
Sustentabilidade de empresas públicas				x		
Obrigações fiscais e eficiência Adm. Fiscal				x		
REP2						
Alinhamento de salários e produtividade				x		
Salário mínimo, emprego e competitividade		x				
REP 3						
Assistência a jovens não registados				x		
Eficiência dos serviços públicos de emprego				x		
Cobertura da assistência social				x		
REP 4						
Nível de endividamento das empresas				x		
Instrumentos de reestruturação da dívida				x		
REP 5						
Transparência em Concessões e PPP			x			
Total	3	1	2	10	0	0

Fonte: Comissão Europeia e UTAO.

Na sequência da Comunicação de 8 de março de 2016 sobre o Semestre Europeu 2016, a Comissão Europeia entrará em diálogo com os governos, os parlamentos nacionais, os parceiros sociais e outras partes interessadas.

Em março e abril, a Comissão Europeia realizará também mais reuniões bilaterais com os Estados-Membros com o objetivo de debater os relatórios por país com as autoridades nacionais.

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

Sobre esta base, a Comissão Europeia apresentará, na primavera, as suas 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 2015 validados pelo Eurostat.

Referências:

- Comissão Europeia (2016), "Relatório relativo a Portugal 2016 que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correção de desequilíbrios macroeconómicos", Documento de trabalho dos Serviços da Comissão SWD(2016) 90 final, Bruxelas, 26 de fevereiro.

- Comissão Europeia (2016), "2016 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011" (SWD(2016) 71 to SWD(2016) 96), Bruxelas, 8 de março.

Caixa 3 – Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos: Apreciação aprofundada da Comissão Europeia sobre a prevenção e a correção de desequilíbrios macroeconómicos

No atual Semestre Europeu, com início em novembro de 2015, foi apresentado pela Comissão Europeia o relatório anual do crescimento e o relatório dos desequilíbrios macroeconómicos. Este procedimento incorpora simultaneamente dois objetivos: detetar precocemente desequilíbrios macroeconómicos e contribuir para a correção dos desequilíbrios já existentes. Deste modo, o PDM inclui não só uma vertente preventiva mas também uma vertente corretiva.⁵

O acompanhamento da Comissão Europeia a Portugal no âmbito do Procedimento dos Desequilíbrios Macroeconómicos (PDM) iniciou-se com a avaliação do Relatório do Mecanismo de Alerta, tendo o último sido publicado a 26 de novembro de 2015.⁶ Deste relatório resultou, para Portugal, a identificação de um desequilíbrio de nível 5 (numa escala de 1-6), o que corresponde a desequilíbrios excessivos que exigem um acompanhamento específico e a adoção de medidas estratégicas decisivas. A 8 de março a Comissão comunicou ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu e ao Eurogrupo o desequilíbrio excessivo de Portugal, em conjunto com outros 4 países: Bulgária, França, Croácia e Itália. A Comissão anunciou ainda, para Portugal e para a Croácia, a importância da avaliação do Plano Nacional de Reformas para a reavaliação do nível de desequilíbrio. Apenas no caso de as medidas serem consideradas ambiciosas, a CE não invocará a vertente corretiva (nível 6) para estes dois países.

Na sequência da identificação do desequilíbrio macroeconómico excessivo, os serviços da Comissão publicaram uma análise aprofundada do país, que foi divulgada a 26 de fevereiro. Este documento não constitui uma posição oficial da Comissão. A presente caixa sintetiza alguns dos resultados da análise aprofundada dos serviços da Comissão.

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

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

1. Quadro de avaliação do PDM

De acordo com a avaliação dos serviços da CE, a economia portuguesa caracteriza-se por fortes desequilíbrios em termos de dívida externa e interna, pública e privada, num contexto de desemprego elevado. O setor externo é marcado pela posição de investimento internacional (PII) muito negativa. O endividamento elevado dos agentes económicos reflete-se tanto no nível público como privado. A dívida do setor privado mantém-se elevada, destacando-se contudo a redução do grau de endividamento das famílias. Apesar de se esperar uma inversão a curto prazo da trajetória ascendente da dívida pública, o nível permanecerá elevado.

De acordo com o relatório dos serviços da CE, considera-se que "foram alcançados progressos na estabilização do setor financeiro e na melhoria do acesso ao financiamento, nos processos de insolvência, no funcionamento do mercado de trabalho, na educação e na sustentabilidade orçamental a longo prazo. Contudo persistem insuficiências nas políticas em domínios como o mercado dos produtos e serviços, a reestruturação da dívida e as reformas fiscais e dos mercados financeiros. Prosseguir a dinâmica das reformas é crucial para apoiar os ganhos de produtividade, a desalavancagem das empresas e das famílias e a sustentabilidade orçamental."

A Tabela 1 apresenta o quadro de avaliação do PDM, nas vertentes identificadas como desequilíbrios existentes na economia portuguesa: setor externo, dívida privada e dívida pública; e nos problemas de ajustamento no mercado de trabalho e desemprego.

Tabela 1. Quadro de avaliação do PDM

	Desafio	Evolução e perspectivas	Resposta política
Saldo externo	Portugal fez progressos significativos no ajustamento dos desequilíbrios externos, designadamente no que respeita à melhoria da competitividade e aos resultados da balança corrente. Não obstante, Portugal ainda regista uma das posições líquidas de investimento internacional (PII) mais negativas, - 113% do PIB em 2014 o que coloca desafios para a sustentabilidade externa. Seriam necessários excedentes da balança corrente de 1,8% do PIB ao ano para reduzir de metade a PII negativa até 2014.	Os importantes défices passados da balança corrente deram lugar a um ligeiro excedente, cifrado em de 0,3% do PIB em 2014. Ainda que o ajustamento da balança corrente tenha recentemente sofrido uma desaceleração devido ao aumento das exportações subsequente ao crescimento mais rápido da procura interna, o excedente da balança corrente deverá manter-se à volta de 1% do PIB em 2016 e 2017. A competitividade dos custos recuperou desde a eclosão da crise, mas os custos unitários do trabalho deverão aumentar em 2016 devido à estagnação da produtividade e ao aumento dos salários.	Foram adotadas diversas medidas de reforma durante o programa de ajustamento para atenuar a rigidez nominal dos mercados do trabalho e dos produtos e promover uma reafetação de recursos para o setor transacionável. Subsistem fragilidades em áreas estratégicas, incluindo os serviços e as profissões regulamentadas, as administrações públicas, a energia, os transportes e a aquisição de competências. Ao mesmo tempo, as políticas de dinamização da procura interna podem comprometer os progressos no reequilíbrio externo.
Dívida privada	A elevada dívida do setor privado, que representava	Em 2015, a dívida não consolidada das empresas estava cerca de	Foram tomadas medidas para reduzir o

	190% do PIB em 2014 está a pesar nos balanços das empresas e das famílias e a comprometer a recuperação económica. Há sinais de dificuldades financeiras no setor das famílias. O elevado grau de endividamento das empresas privadas compromete a sua rentabilidade e impede o investimento. A trajetória insustentável da dívida e o nível relativamente elevado de crédito vencido atentam à estabilidade financeira e comprometem uma afetação produtiva do crédito.	20 pontos percentuais abaixo do pico registado em 2012. Prevê-se que os elevados rácios de endividamento do setor privado se agravem ainda em 2016 devido forte crescimento nominal e ao fraco crescimento do crédito às empresas não financeiras O crédito vencido das sociedades atingiu 16% em setembro de 2015, exigindo medidas por parte do setor bancário português.	endividamento excessivo das empresas e expandir as alternativas de financiamento para as empresas. O enquadramento da insolvência e da reestruturação das empresas foi revisto, com o objetivo de dar prioridade à recuperação das empresas. O principal desafio que se perfila é de manter uma desalavancagem ordenada das empresas e ao mesmo tempo estimular a recuperação económica. Este último aspeto permanece um fator decisivo para a melhoria dos rácios da dívida e exige a salvaguarda dos progressos já obtidos com as reformas e solucionar os estrangulamentos que ainda persistem ao nível da produtividade.
Dívida pública	Portugal tem uma dívida pública muito elevada, correspondente a 130% do PIB em 2014, que se prevê decline gradualmente a partir de 2015. O enorme volume de dívida pública associado aos níveis relativamente elevados do défice coloca Portugal numa situação de vulnerabilidade perante alterações da conjuntura económica e custos de financiamento acrescidos. Ao	Com base na recuperação económica antevista, bem como nos excedentes primários e nas operações de redução da dívida previstos, estima-se que o rácio dívida/PIB diminua progressivamente a partir de 2015. Sem medidas de consolidação adicionais, a dívida ainda estará acima dos 110% do PIB em 2026.	Foram tomadas medidas em sede de reformas fiscais, cumprimento das obrigações fiscais, pensões, cuidados de saúde, empresas públicas e administração pública. Persistem ainda insuficiências nas políticas nestas áreas. São necessárias medidas estruturais para garantir rigor na execução orçamental e mais crescimento, a fim de

	mesmo tempo colocam-se riscos de sustentabilidade e a médio prazo.		assegurar o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
Mercado de trabalho e desemprego	<p>O desemprego atingiu 12,3% no 3º trimestre de 2015, com taxas de desemprego juvenil e de longa duração de 30% e 7% respetivamente no 2º trimestre de 2015. Estas taxas são das mais elevadas na UE.</p> <p>O número de desempregados pesa no crescimento económico e na situação social, ao mesmo tempo que representa um risco de afastamento do mercado de trabalho e de deterioração do capital humano.</p> <p>Uma rápida absorção do desemprego e uma aposta na melhoria das competências são essenciais para elevar o potencial de crescimento de Portugal.</p>	<p>O desemprego atingiu um pico no 3º trimestre de 2013 e tem vindo desde então a baixar. Espera-se uma melhoria da situação do mercado de trabalho, em linha com a recuperação da atividade económica. Assim, a taxa de desemprego deverá baixar gradualmente para um nível inferior a 11 % em 2017. O ajustamento realizado até ao presente aumentou a proporção dos setores transacionáveis no emprego.</p> <p>O grande desafio está em continuar a reduzir o desemprego, designadamente o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração que têm de ser essencialmente absorvidos pelo setor transacionável.</p>	<p>Foram tomadas medidas para aumentar o número de candidatos a emprego em medidas ativas do mercado de trabalho e para modernizar os serviços públicos de emprego. A implementação da Garantia para a Juventude contribuiu para o combate ao desemprego dos jovens. As reformas da legislação de proteção do emprego parecem ter tido um impacto nos últimos dois anos, com mais contratação para empregos permanentes. Contudo, a segmentação do mercado de trabalho permanece um desafio. A evolução dos salários foi em geral favorável ao reequilíbrio, mas o sistema de fixação dos salários deixa pouca margem para acordos a nível de empresa. Os aumentos do salário mínimo levaram a um forte aumento do número de trabalhadores abrangidos, o que, se não houver um aumento da produtividade, pode comprometer a criação de emprego e a competitividade das indústrias de trabalho intensivo.</p>

Fonte: Comissão Europeia

2. Outros desafios estruturais

Avaliação das reformas estruturais

Apesar de alguns progressos, o processo legislativo carece ainda de avaliações ex ante e ex post sistemáticas das reformas. As autoridades portuguesas estão a efetuar uma primeira avaliação ex post das reformas estruturais aprovadas nos últimos anos, na área da justiça, ensino e legislação de proteção do emprego. Foi ainda introduzido o "teste PME" com vista a analisar os possíveis efeitos das propostas legislativas nas PME. Contudo, de acordo com esta apreciação da CE, o teste PME não garante uma avaliação equilibrada e exaustiva.

A CE realizou uma apreciação das medidas de reformas apresentadas por Portugal desde 2012. Os efeitos agregados das medidas são positivos. Na área do mercado de produtos, a CE analisou a liberalização de profissões fortemente regulamentadas, a Diretiva de Serviços e as indústrias de rede. Em geral, a CE considera que as medidas adotadas contribuem para o crescimento da produtividade do trabalho e redução das margens de venda. Por exemplo, nas indústrias de rede a menor intervenção direta do Governo na Portugal Telecom espera-se que resulte em maiores condições concorrenciais e em consequência quebra dos preços.

Em relação às reformas do mercado de trabalho e do mercado de produtos, em conjunto com as reformas introduzidas na educação, a CE estima que deverão resultar num aumento de 1,9% do PIB até 2020.

Políticas sociais

A CE analisou os indicadores de pobreza, exclusão social e desigualdade destacando o agravamento nos últimos anos. O rendimento disponível sofreu uma quebra na sequência do aumento do desemprego, designadamente nos decis de rendimento mais baixo. Apesar de algumas medidas terem sido adotadas para proteger os grupos mais vulneráveis, observaram-se cortes nas prestações referentes a pensões que afetaram pessoas no decil inferior da distribuição de rendimento.

Em relação ao valor do rendimento mínimo, continua bastante baixo em comparação com outros Estados-Membros da UE, apesar de ter aumentado já em janeiro. Falta ainda avaliar o impacto desta medida na atenuação da gravidade da pobreza e no apoio aos desempregados de longa duração que possam ter perdido direito ao subsídio de desemprego. Não foram tomadas medidas específicas no que respeita à ativação dos beneficiários do sistema de rendimento mínimo.

Políticas orçamentais estruturais

Relativamente ao sistema de pensões, a CE considera que as recentes reformas reforçaram a sua sustentabilidade financeira ao reduzir a cobertura e os níveis das prestações no longo prazo. De acordo com o indicador de sustentabilidade de longo prazo S2, o risco de Portugal é baixo, e o sistema de pensões parece estar numa trajetória sustentável. A médio prazo, de acordo com o indicador S1, o risco é elevado. A adequação futura do sistema de pensões dependerá, em grande medida, do aumento da participação na atividade económica e do prolongamento da vida profissional.

Relativamente ao setor dos cuidados de saúde, o relatório da CE considera que há indícios de que não será fácil manter os atuais níveis de acessibilidade. As projeções apontam para um aumento das despesas.

Em relação à tributação, o sistema fiscal português foi alvo de uma reforma, no que respeita ao imposto sobre as sociedades, o IRS e a tributação ambiental. Também o IVA foi alvo de recentes reformas que alargaram a base tributária. De acordo com o relatório da CE, o regime de tributação das empresas continua a favorecer níveis elevados de endividamento e considera-se que não é propício ao investimento. Por outro lado, foram tomadas medidas significativas para reforçar a eficácia da administração fiscal e melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. Mas ainda existem margem para novas reformas.

O quadro orçamental foi alvo de uma reforma que está em execução. O Conselho das Finanças Públicas está, de acordo com o relatório da CE, bem estabelecido e desempenha as funções de organismo independente de fiscalização das contas públicas.

Reforma do mercado de produtos

De acordo com o relatório da CE, as reformas do mercado de produtos e do seu enquadramento são importantes para aumentar a produtividade e o crescimento potencial. Em Portugal, os preços

relativos dos bens não transacionáveis são ainda elevados em comparação com o início da década de 2000.

No que diz respeito ao ambiente empresarial registam-se melhorias nos últimos anos, sobretudo em matéria de empreendedorismo. O processo de licenciamento de empresas foi também simplificado e acelerado. Não obstante, os desafios persistem em especial no que respeita aos procedimentos para obter uma licença de construção e à aplicação efetiva das regras simplificadas relativas à licença ambiental. O acesso a certas profissões regulamentadas mantém-se com restrições e persistem entraves regulamentares a alguns setores de serviços às empresas que impedem uma afetação eficiente dos recursos. Para fomentar o dinamismo empresarial, a CE salienta a necessidade de assegurar a eficiência do sistema judicial, salientando a falta de transparência, a fraca governação pública e a corrupção.

O relatório da CE refere ainda falta de transparência ao nível das PPP, uma vez que a unidade técnica que assume o seu acompanhamento apenas abrange as PPP geridas pelo Governo central, deixando de fora outras importantes PPP como no setor das águas.

Em relação à dinâmica empresarial, o relatório da CE ressalta que as empresas portuguesas são menores do que noutros Estados-Membros, o que se repercute na produtividade e as torna mais vulneráveis aos choques. A afetação ineficiente de recursos a empresas menos produtivas parece manter as dimensões das empresas e a produtividade global a um nível baixo.

As reformas no mercado de produtos estão, de acordo com a apreciação da CE, a progredir embora com lacunas na sua implementação.

Indústrias de rede e empresas públicas

No setor dos transportes, de acordo com o relatório da CE foram realizados progressos substanciais na modernização do quadro regulamentar. Também no sistema portuário foram feitas reformas mas os progressos em matéria de concessões são ainda limitados. De acordo com apreciação da CE, considera-se que os processos de privatização da TAP e das concessões dos transportes urbanos de Lisboa e Porto parecem estar em retrocesso. A sua concretização traria, de acordo com o relatório, economia de despesas públicas e um elemento de concorrência no mercado.

Relativamente às questões energéticas, Portugal continua a tomar medidas para melhorar a integração transfronteiriça das suas redes energéticas. O défice tarifário mantém-se elevado, o que torna o país suscetível a pressões para o aumento dos preços da energia elétrica.

Nos setores dos resíduos e da água, não obstante a nova orientação política o objetivo global das recentes reformas empreendidas não parece estar em risco.

O papel dos fundos estruturais

O relatório da CE destaca a importância de relançar o investimento em Portugal, dado o declínio registado durante a crise económica. O Acordo de Parceria para o período de programação 2014-2020 abrange prioridades de investimento que ultrapassam a infraestrutura tradicional. O Acordo abrange um investimento de 25,6 mil M€, dos quais 44% são afetados à educação, inclusão social e medidas relativas ao emprego; 41% à inovação, TIC, apoio às PME e promoção de uma economia hipocarbónica; o restante investido em infraestruturas de rede, proteção do ambiente e adaptação às alterações climáticas. Em comparação com o período anterior, aumentou o peso dos fundos afetos à inovação, I&D, TIC, apoio às PME e à economia hipocarbónica.

De acordo com a simulação da CE através do modelo QUEST, sugere-se que os fundos da UE tenham tido um impacto significativo no PIB. Para 2015 estima-se que o PIB tenha sido 9 mil M€ mais elevado do que seria sem o investimento dos fundos da UE. Os efeitos são ainda mais significativos no médio e longo prazo.

Educação, investigação e inovação

No que diz respeito ao sistema de ensino e reformas políticas, o relatório da CE considera que o país reduziu significativamente a sua taxa de abandono escolar precoce, mas o número de alunos que repete o ano está a aumentar e o desempenho escolar não melhora. A taxa de conclusão do ensino superior no grupo etário 30-34 aumentou significativamente nos últimos 10 anos.

O relatório destaca como um desafio fundamental a alavancagem da I&D empresarial através da cooperação entre a ciência e as empresas. Note-se que tendo em conta que o desempenho em termos de inovação se situa abaixo da média da UE, esta é uma dificuldade

adicional na transição para uma economia mais baseada no conhecimento. Os incentivos políticos à cooperação entre os institutos públicos de investigação e as empresas continuam a ser insuficientes e dispersos.

Bibliografia:

Comissão Europeia (2016), "Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Relatório relativo a Portugal 2016 que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correção de desequilíbrios macroeconómicos", Bruxelas, 26.02.2016 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_portugal_pt.pdf

Comissão Europeia (2016), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup", Estrasburgo, 08.03.2016 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_comm_en.pdf

Banco Central Europeu (2016), "The 2016 macroeconomic imbalance procedure and the implementation of the 2015 country-specific recommendations", in *Economic Bulletin*, Issue 2/2016, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201602.en.pdf>

Anexo

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

	2014		2015		Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB		
Receita Total	77 231	44,5	78 671	43,9	-0,7	1,9
Receita corrente	75 786	43,7	77 344	43,1	-0,6	2,1
Receita fiscal	43 566	25,1	45 530	25,4	0,3	4,5
Impostos indiretos	24 593	14,2	26 072	14,5	0,4	6,0
Impostos diretos	18 974	10,9	19 458	10,8	-0,1	2,6
Contribuições sociais	20 371	11,7	20 718	11,5	-0,2	1,7
Outras receitas correntes	11 849	6,8	11 096	6,2	-0,6	-6,4
Receitas de capital	1 445	0,8	1 327	0,7	-0,1	-8,2
Despesa Total	89 677	51,7	86 564	48,3	-3,4	-3,5
Despesa corrente	79 288	45,7	79 243	44,2	-1,5	-0,1
Consumo intermédio	10 079	5,8	10 601	5,9	0,1	5,2
Despesas com pessoal	20 495	11,8	20 264	11,3	-0,5	-1,1
Prestações sociais	34 106	19,7	34 517	19,2	-0,4	1,2
Subsídios	1 210	0,7	1 172	0,7	0,0	-3,1
Juros	8 502	4,9	8 192	4,6	-0,3	-3,7
Outras despesas correntes	4 895	2,8	4 497	2,5	-0,3	-8,1
Despesa de capital	10 389	6,0	7 321	4,1	-1,9	-29,5
Investimento	3 579	2,1	3 956	2,2	0,1	10,5
Outras despesas de capital	6 811	3,9	3 365	1,9	-2,1	-50,6
Saldo global	-12 446	-7,2	-7 893	-4,4	2,8	
Saldo primário	-3 944	-2,3	299	0,2	2,4	
Receita fiscal e contributiva	63 937	36,9	66 248	36,9	0,1	3,6
Despesa corrente primária	70 785	40,8	71 051	39,6	-1,2	0,4
Despesa primária	81 175	46,8	78 372	43,7	-3,1	-3,5
<i>Por memória:</i>						
PIB nominal	173 446		179 379			3,4

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