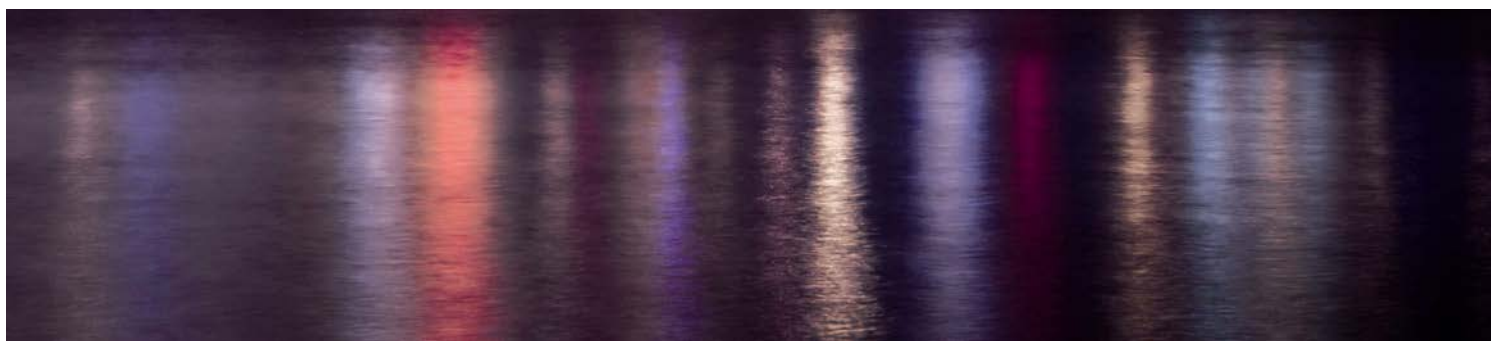




Relatórios Económicos da OCDE PORTUGAL

OUTUBRO DE 2014

SUMÁRIO



O presente documento, bem como qualquer mapa aqui incluído, não prejudicam o estatuto ou a soberania de qualquer território, a delimitação de fronteiras internacionais nem a designação de qualquer território, cidade ou zona.

Os dados estatísticos sobre Israel foram fornecidos pelas autoridades israelitas relevantes e sob a responsabilidade destas. A OCDE usa esses dados sem prejuízo do estatuto dos Montes Golã, de Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia ao abrigo do direito internacional.

Resumo executivo

- **Principais conclusões**
- **Principais recomendações**

Principais conclusões

Após muitos anos de uma expansão fomentada pelo crédito ao setor não-transacionável e do declínio dos resultados das exportações, a crise financeira despoletou uma grave recessão que conduziu a uma taxa de desemprego elevada e a uma elevada dívida pública. As autoridades têm estado a implementar uma ampla agenda de reformas estruturais que está a ajudar a reequilibrar a economia em direção ao sector exportador. Contudo, este é ainda um trabalho em curso. As dívidas pública e privada são elevadas, o que se traduz numa dívida externa também elevada. Uma expectativa de inflação baixa colocará outros obstáculos à redução da dívida. A taxa de desemprego está a cair, mas ainda é demasiado alta, constituindo um fator de criação de desigualdade e de pobreza. No contexto de uma necessidade de aumentar o investimento e de, ao mesmo tempo, reduzir a dívida externa, um aumento sustentado das exportações será essencial para a criação de emprego e para o reforço da inclusão social.

Política orçamental e estabilidade financeira

Uma consolidação orçamental significativa durante os últimos anos fortaleceu a situação orçamental e reforçou o acesso de Portugal ao financiamento nos mercados. Em 2013, a consolidação orçamental inclinou-se mais para o lado da receita, na sequência de diversas decisões do Tribunal Constitucional que anulou as reduções nas despesas. O setor bancário tem sentido maiores dificuldades de acesso ao financiamento no rescaldo da crise financeira. Os rácios prudenciais melhoraram, mas os balanços dos bancos continuam a estar sob pressão devido aos ainda elevados rácios de empréstimos a cobrança duvidosa, sendo que a dívida das empresas continua a ser muito elevada.

Fomentar os resultados das exportações

Está em curso um reequilíbrio bem-sucedido da economia à medida que a competitividade melhorou e os resultados das exportações aumentaram. São necessários outros avanços, mas estes são atrasados pela fraca competitividade nos setores dos serviços, incluindo o da eletricidade, e pelos mecanismos de negociação salarial que dificultam a entrada das fimas no mercado. Um sistema judicial sobrecarregado e uma elevada carga fiscal, nomeadamente para as grandes empresas, reprimem a produtividade nos setores exportadores. O desempenho em termos de inovação sofre da falta de uma ligação efetiva entre a investigação realizada nas universidades e o setor privado, ao mesmo tempo que a estrutura de créditos fiscais para a investigação e o desenvolvimento pode constituir um obstáculo à entrada no mercado.

Redução da desigualdade e da pobreza

Portugal possui uma das distribuições do rendimento mais desiguais da Europa, bem como elevados níveis de pobreza. A crise económica interrompeu um declínio gradual de longo prazo em termos de desigualdade e de pobreza, com o número de famílias pobres a aumentar, afetando especialmente as crianças e os jovens. É provável que as recentes reformas fiscais tenham aumentado a progressividade dos impostos, porém os pagamentos das transferências favorecem os trabalhadores mais velhos, o que não constitui o meio mais eficaz para reduzir a desigualdade e a pobreza. De forma contrária, os níveis de benefícios no programa de apoio de rendimento mínimo são baixos e a cobertura das prestações de desemprego é reduzida. De um modo global, os programas de transferência apresentam sobreposições e uma orientação insuficiente. No sistema de ensino, as elevadas taxas de abandono escolar estão associadas a uma reprovação escolar frequente, o que aumenta igualmente a desigualdade, uma vez que é maior a probabilidade de as crianças de famílias desfavorecidas abandonarem a escola. Estão a ser desenvolvidos cursos de formação profissional e de educação de adultos, mas ainda não desempenham um papel primordial em Portugal, apesar de poderem conduzir a uma distribuição mais equitativa do rendimento.

Principais recomendações

Política orçamental e estabilidade financeira

- Atingir objetivos de consolidação orçamental estruturais planeados, mas permitir o funcionamento dos estabilizadores automáticos.
- Continuar a melhorar a eficácia do setor público, reduzindo ainda mais o número de funcionários públicos; reforçar a eficácia do sistema fiscal, inclusive através da eliminação de isenções fiscais.
- Assegurar um reconhecimento atempado e coerente das perdas através da aplicação de orientações recentes e continuar a incentivar os bancos na obtenção de capital, quando necessário, através da emissão de capital próprio e da retenção dos ganhos.
- Continuar a desenvolver ainda mais o quadro de stress tests do banco central em consonância com o Mecanismo Único de Supervisão e continuar a solicitar que os bancos detenham fundos para perdas inesperadas.
- Avaliar o desempenho dos procedimentos de insolvência recentemente introduzidos e, se necessário, reforça-los .

Fomentar os resultados das exportações

- Reforçar a concorrência nos setores não-transacionáveis, através de um aumento da reforma regulamentar. Antecipar a eliminação dos sistemas de produção de energia elétrica com preços garantidos.
- Promover a negociação salarial ao nível das empresas, inclusive através da eliminação das extensões administrativas das convenções coletivas de trabalho.
- Melhorar as ligações existentes entre os investigadores das universidades e o setor privado. Ponderar a possibilidade de reembolso de créditos fiscais de investigação e desenvolvimento (I&D) para as empresas que registam prejuízos, ou o prolongamento do período de reporte.

Redução da desigualdade e da pobreza

- Reforçar a protecção social através da redução de sobreposição entre programas e garantindo um melhor direcionamento, o que geraria recursos para aumentar as prestações do RSI, de um modo neutro do ponto de vista fiscal. Tornar as prestações de desemprego independentes da idade e reestruturar as condições de elegibilidade para alargar o âmbito da sua cobertura.
- Continuar a aumentar as políticas ativas do mercado de trabalho e controlar de perto o desempenho do programa.
- Aumentar a educação de adultos e os programas de regresso à escola com o intuito de ajudar os desempregados e as pessoas que têm a necessidade de adquirir competências relevantes.

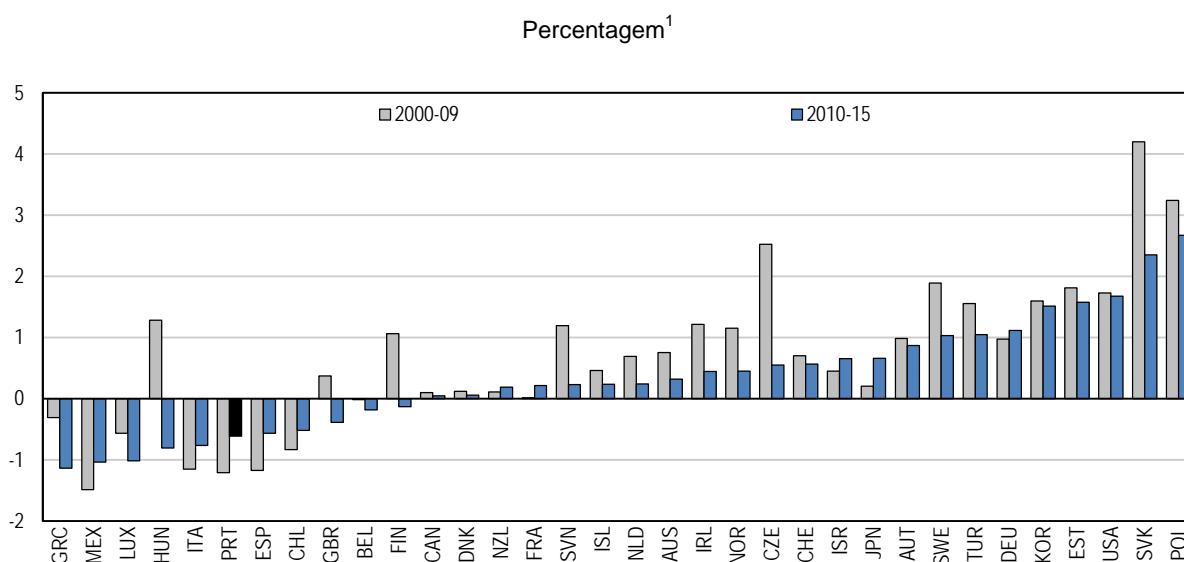
Avaliação e recomendações

- **Perspetivas macroeconómicas**
- **Reforço da estabilidade financeira**
- **Melhoria da sustentabilidade orçamental**
- **Continuar a aumentar a competitividade e os resultados das exportações**
- **Tornar o crescimento futuro mais inclusivo**

Portugal registou um progresso significativo ao nível das reformas no contexto de uma profunda crise económica, o que criou as condições para o atual Programa de Assistência Económica e Financeira de junho de 2014. Está em curso uma agenda abrangente de reforma estrutural, tendo sido implementadas diversas reformas. O reequilíbrio da economia em direção a um maior comércio internacional está no caminho correto, mas este é ainda um trabalho em curso. O primeiro capítulo deste inquérito apresenta recomendações sobre o modo como aumentar a competitividade e os resultados das exportações. Este é um fator essencial para criar emprego e reduzir a taxa de desemprego. A taxa de desemprego tem sido um dos principais motivos pelo qual o rendimento de diversas famílias tem diminuído nos últimos anos, o que conduziu a um aumento da desigualdade e da pobreza. O segundo capítulo analisa possíveis estratégias para garantir que os portugueses mais vulneráveis sejam protegidos de forma suficiente.

A década que antecedeu a crise económica foi caracterizada por um declínio dos resultados das exportações e por uma expansão fomentada pelo crédito ao setor não-transacionável, enquanto o crescimento tanto da produtividade como do PIB foi desanimador (Figura 1). Estas tendências parecem estar a inverter. Após uma recessão de três anos, no início de 2013 o crescimento passou para níveis positivos, estimulado por uma melhoria da competitividade e dos resultados das exportações (Figura 2, Gráfico C). O reforço dos resultados das exportações de bens e serviços ajudou igualmente a transformar o défice da balança comercial e da balança corrente em excedente (Figura 2, Gráfico A).

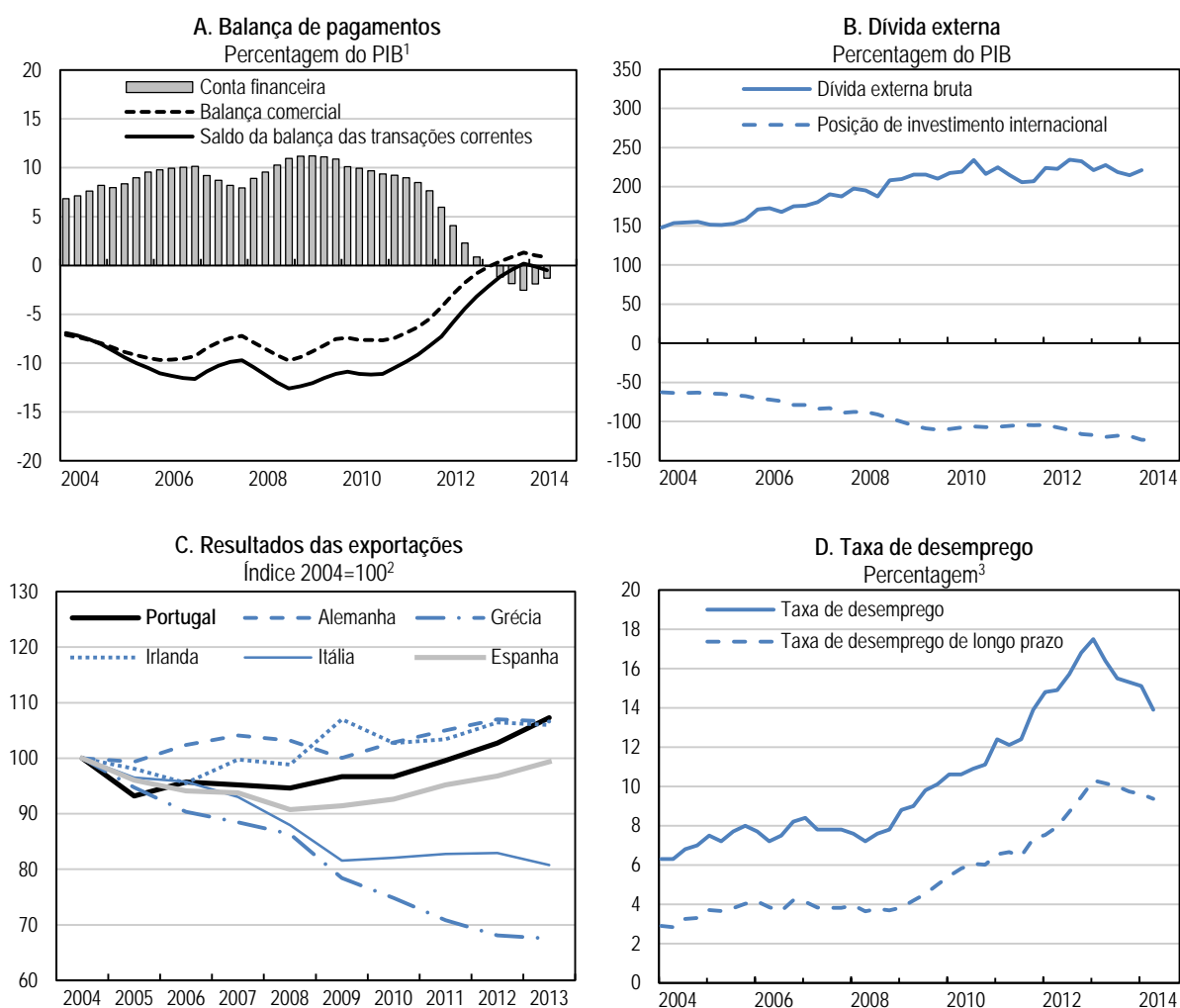
Figura 1. Crescimento anual médio da produtividade total dos fatores nos períodos 2000-2009 e 2010-2015



1. No caso da Estónia, 2001-2009 em vez de 2000-2009. Os dados para os anos de 2014 e 2015 são previsões.

Fonte: OCDE (2014), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), junho.

Figura 2. Indicadores macroeconómicos



1. Base da balança de pagamentos, média móvel de quatro trimestres.
2. Os resultados das exportações são o rácio entre os volumes das exportações e os mercados de exportação para o total de bens e serviços.
3. A taxa de desemprego de longa duração refere-se à percentagem de pessoas desempregadas que têm estado à procura de emprego durante 12 meses ou mais em relação à força de trabalho total.

Fonte: Banco de Portugal (2014), «Principais Indicadores» e «Estatísticas Gerais», *Estatísticas BP*, setembro, Banco Mundial (2014), «Quarterly External Debt Statistics/SDDS», *World DataBank*, setembro de OCDE (2014), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), setembro.

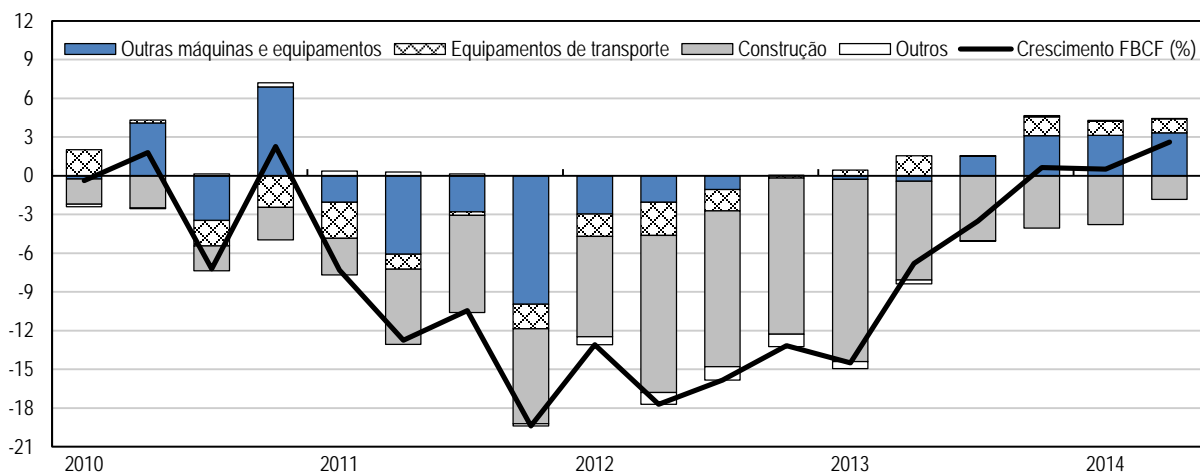
Todavia, à medida que a recuperação económica portuguesa continua, a procura interna, em particular o investimento (ver parágrafo seguinte), aumentará e a atual posição da balança corrente tenderá a deteriorar-se. Em qualquer caso, será necessária uma maior melhoria estrutural no saldo da balança de transações correntes, de modo a reduzir de forma duradoura a dívida externa e a posição de investimento internacional de Portugal, que se situa nos 221% e -124% do PIB, respetivamente (Figura 2, Gráfico B).

O investimento tem registado uma queda nos últimos anos, apesar de parecer ter atingido o seu mínimo histórico na maioria dos setores e estar novamente a crescer (Figura 3). Contudo, apesar de a afetação dos investimentos ter melhorado, os atuais níveis de investimento não são suficientes para manter o atual stock de capital, muito menos para suprir as necessidades de um setor exportador em expansão. Informações positivas que surgem de alguns setores específicos, tais como

o desenvolvimento de uma nova linha de produtos em veículos automóveis, bem como as reformas recentes sugerem que o investimento irá efetivamente aumentar. Porém, mais investimento significa mais importações e, para que tal seja possível ao mesmo tempo que se melhora a balança corrente, o consumo público e privado terá de constituir uma fração mais pequena do PIB em relação ao que aconteceu no passado. A consolidação orçamental fará parte deste ajustamento, mas as poupanças das famílias terão também de aumentar.

Figura 3. Fontes de crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF)

Pontos percentuais

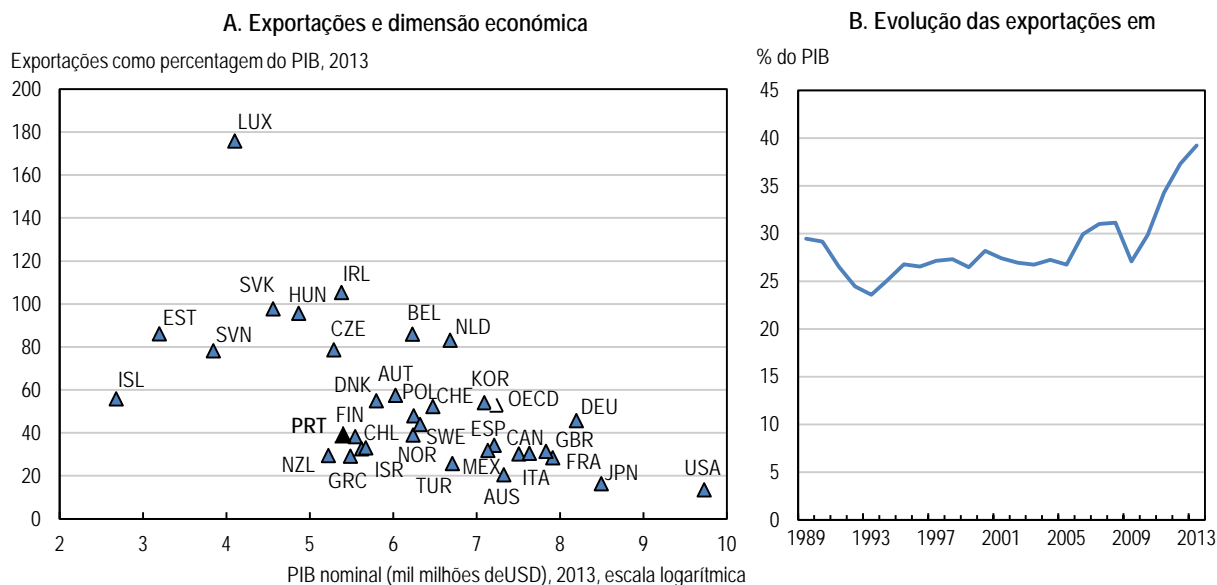


Fonte: INE (2014), «Estatísticas das contas nacionais», Instituto Nacional de Estatística, outubro.

A crise provocou um aumento da taxa de desemprego para máximos históricos. A taxa de desemprego global atingiu um máximo de 17,5% no início de 2013, enquanto a taxa de desemprego dos jovens subiu até aos 42,5%. No entanto, em 2013, o emprego começou a aumentar e a taxa de desemprego caiu para os 13,9% desde então, apesar de a taxa de desemprego de longa duração ter descido a um ritmo mais lento (Figura 2, Gráfico D).

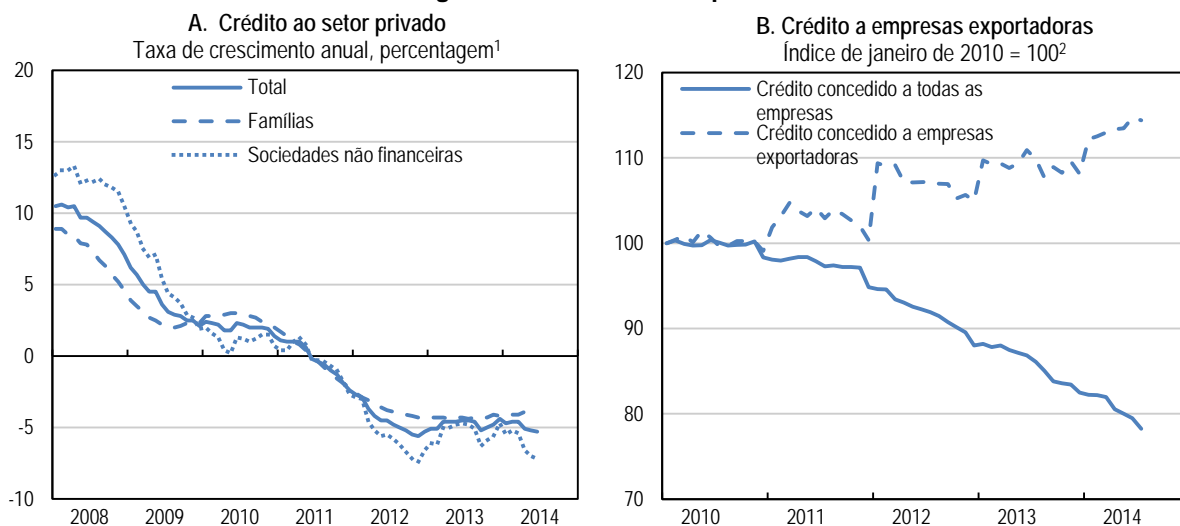
As exportações aumentaram dos 27% do PIB em 2009 para os 39% do PIB em 2013 e os resultados das exportações melhoraram (Figura 2, Gráfico C). Este reequilíbrio da economia é um desenvolvimento positivo. Irá permitir que a economia importe mais no futuro, nomeadamente em bens de investimento que são necessários para o crescimento e que reforçam a eficácia da produção interna. Contudo, apesar de as exportações terem aumentado de forma significativa (Figura 4, Gráfico B), terão de aumentar ainda mais. Tendo em conta a dimensão diminuta da sua economia, que está, tipicamente, relacionada com um maior peso do comércio internacional no PIB, Portugal exporta menos do que outros países similares, muitos dos quais exportam uma percentagem do PIB bastante maior do que Portugal (Figura 4, Gráfico A). Por conseguinte, a transição de Portugal em direção a um setor exportador mais forte e a inserção em cadeias de valor mundiais ainda têm um longo caminho a percorrer.

Figuras 4. Exportações e dimensão económica numa comparação internacional



Refletindo a melhoria dos resultados das exportações, o crédito às empresas exportadoras começou a aumentar. Todavia, tendo em conta o aumento do número de empresas exportadoras, é provável que o acesso ao crédito seja difícil mesmo para os exportadores. Simultaneamente, para as restantes empresas e para as famílias, o crédito regista ainda numa trajetória descendente (Figura 5, Gráficos A e B). No caso das empresas, tal deve-se, principalmente, à diminuição dos saldos de empréstimos a pequenas e médias empresas. Apesar de os empréstimos às grandes empresas concedidos pelos bancos nacionais terem também diminuídos desde meados de 2013, o financiamento a partir de fontes estrangeiras aumentou. A maior queda registou-se nos empréstimos ao setor da construção e do imobiliário.

Figura 5. Crédito ao setor privado

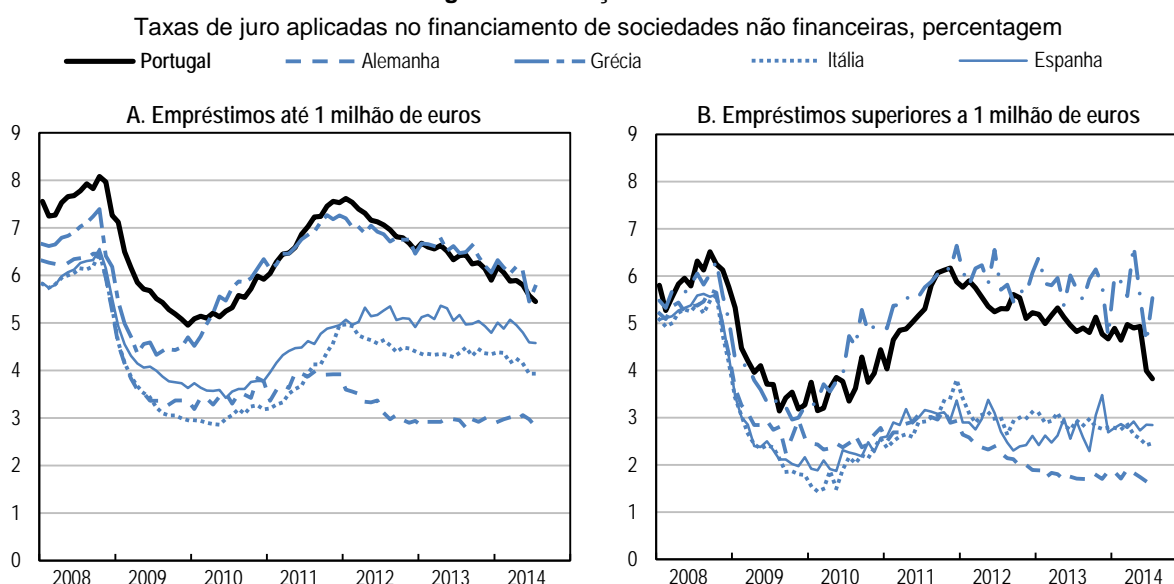


1. Concessão de empréstimos por outras instituições financeiras monetárias (com exclusão dos valores mobiliários e incluindo o crédito a emigrantes) às famílias e a sociedades não financeiras. Valores ajustados de operações de titularização.
2. Empresas exportadoras de capital privado, definidas como: a) empresas que exportam mais de 50% do volume de negócios; ou b) empresas que exportam mais de 10% do volume de negócios e o montante total é superior a 150 mil euros. Com vista a captar toda a dinâmica do setor exportador, enquanto se evita grandes flutuações nas amostras anuais, apenas são consideradas as empresas que cumpriram estes critérios nos últimos 3 anos.

Fonte: Banco de Portugal (2014), «Principais Indicadores», *Estatísticas BP*, setembro.

O custo do crédito mantém-se elevado (Figura 6, Gráficos A e B), o que pode, entre outros fatores, como a avaliação do risco de crédito dos bancos, refletir o facto de os bancos ainda estarem a enfrentar restrições de financiamento e custos de financiamento elevados que estão a ser transferidos para as empresas. Uma evolução positiva recente está a estreitar o fosso existente nos custos de concessão de empréstimos entre as grandes empresas e as pequenas e médias empresas (PME). As autoridades competentes estão também a criar uma Instituição Financeira de Desenvolvimento para conceder financiamento às PME, e que estará a funcionar antes do final do ano.

Figura 6. Condições de crédito



Fonte: BCE (2014), «Taxas de juro das IMF», *Statistical Data Warehouse*, Banco Central Europeu, setembro.

Perspetivas macroeconómicas

Prevê-se um crescimento da economia de cerca de 0,8% em 2014, com um crescimento posterior a aumentar gradualmente. As exportações continuarão a conduzir a recuperação à medida que se assiste a uma retoma do crescimento nos mercados de exportação de Portugal, em especial na área do euro. Se tudo o resto permanecer igual, tal levará igualmente a mais melhorias no saldo da balança das transações correntes. A continuação necessária da consolidação orçamental, os níveis elevados da dívida do setor privado e a elevada taxa de desemprego travam a procura interna. Porém, a taxa de desemprego continuará a cair progressivamente e o emprego vai aumentar. Uma vez que a capacidade ociosa continua e continuará a ser considerável, a inflação deve manter-se muito baixa.

Os riscos negativo prevalecem e, caso se materializarem, implicariam custos significativos. Com a inflação a passar para valores negativos no início de 2014, existe um risco de a deflação se poder tornar mais persistente, no contexto da inflação baixa registada na área do euro. Esta situação poderia fazer descarrilar a recuperação e dificultar a redução da dívida. O risco é particularmente relevante em empréstimos concedidos ao setor empresarial altamente endividado, em que mais de 40% das empresas com empréstimos bancários não conseguem cobrir o montante das despesas do serviço da dívida com os lucros operacionais. O fim do programa de ajuda externa decorreu sem problemas, mas um aumento das tensões poderia elevar em algum grau os custos de financiamento, conforme demonstrado pelo breve pico dos diferenciais registado em julho de 2014, na sequência de preocupações quanto à solvabilidade do Banco Espírito Santo (BES), o segundo maior banco privado português, que iniciou um processo de liquidação judicial no início de agosto de 2014. Existem riscos ascendentes associados à continuação do crescimento das exportações. Qualquer reforma bem-sucedida que fomente a competitividade, inclusive através da redução do custo dos fatores de produção não transacionáveis, iria fortalecer os resultados das exportações mais dos que o assumido na projeção. Isto iria impulsionar o crescimento, diminuir o défice da balança de transações correntes corrigido das variações cíclicas e reforçar a confiança internacional na economia portuguesa.

Quadro 1. Indicadores e projeções macroeconómicos
Variação anual em percentagem, volume (preços de 2011)

	2011 Preços correntes (milhões de euros)	2012	2013	2014	2015	2016
PIB	176 167	-3,3	-1,4	0,8	1,3	1,5
Consumo privado	115 961	-5,2	-1,4	1,5	0,5	0,8
Consumo público	34 983	-4,3	-1,9	-0,4	-1,0	-0,5
Formação bruta de capital fixo	32 452	-15,0	-6,3	1,1	2,9	3,4
Habituação	5 750	-20,5	-15,6	-3,9	1,0	1,1
Procura interna final	183 396	-6,8	-2,3	1,0	0,6	1,0
Constituição de stocks ¹	312	0,1	0,0	0,7	-0,2	0,0
Procura interna total	183 709	-6,6	-2,4	1,8	0,4	1,0
Exportações de bens e serviços	60 410	3,1	6,4	3,2	5,4	5,8
Importações de bens e serviços	67 952	-6,6	3,6	5,6	3,0	4,6
Exportações líquidas ¹	-7 542	3,6	1,0	-0,9	1,0	0,6
Outros indicadores (taxas de crescimento, salvo se especificado)						
PIB potencial	..	-0,2	-0,1	0,2	0,4	0,6
Diferencial do produto ²	..	-5,4	-6,6	-6,0	-5,2	-4,3
Emprego	..	-4,2	-2,8	1,4	0,5	0,6
Taxa de desemprego	..	15,5	16,2	14,1	13,3	13,0
Deflator do PIB	..	-0,4	2,3	0,9	0,7	0,9
Índice harmonizado de preços no consumidor	..	2,8	0,4	-0,2	0,2	0,4
Núcleo harmonizado de preços ao consumidor ³	..	1,2	0,1	0,2	0,5	0,5
Taxa de poupança das famílias, líquida ⁴	..	1,0	1,4	0,1	0,4	0,4
Saldo da balança das transações correntes ⁵	..	-2,0	0,5	-0,4	0,5	1,0
Saldo orçamental das administrações públicas ⁵	..	-5,5	-4,9	-4,9	-2,9	-2,3
Saldo orçamental subjacente das administrações públicas ²	..	-4,5	-2,2	-1,6	-0,9	-0,8
Saldo orçamental primário subjacente das administrações públicas ²	..	-0,2	2,0	2,7	3,3	3,3
Dívida pública bruta (Maastricht) ⁵	..	120,7	124,8	127,3	128,3	127,9
Dívida pública líquida ⁵	..	82,1	88,8	92,2	93,3	93,4
Taxa do mercado monetário a três meses, média	..	0,6	0,2	0,2	0,1	0,1
Taxa de rendibilidade das obrigações de dívida pública a 10 anos, média	..	10,5	6,3	3,8	3,2	3,2

1. Contribuições para variações no PIB real.
2. Em percentagem do PIB potencial.
3. Excluindo energia, produtos alimentares, álcool e tabaco.
4. Em percentagem de rendimento disponível das famílias.
5. Em percentagem do PIB.

Fonte: OCDE (2014), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), outubro.

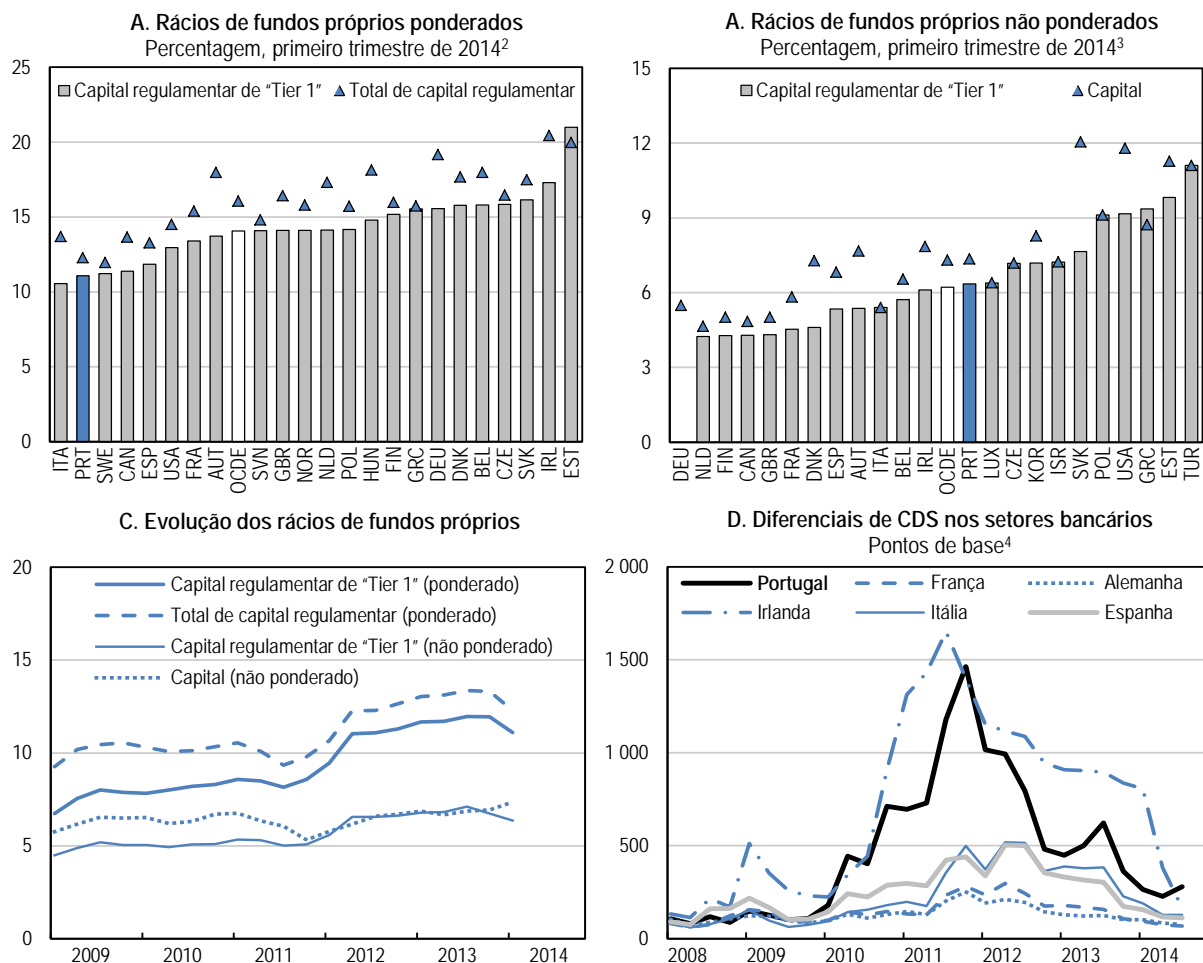
Reforço da estabilidade financeira

O setor bancário permanece frágil

O setor bancário tem sentido dificuldades de acesso ao financiamento por grosso no rescaldo da crise financeira e tem, desde então, dependido mais fortemente dos depósitos, que se têm mostrado mais resistentes, e do acesso a apoio à liquidez por parte do Eurossistema. Com o intuito de reforçar a confiança nos mercados e para cumprir os requisitos dos rácios de fundos próprios, os bancos têm aumentado os respetivos fundos próprios, não obstante a baixa rentabilidade registada; os bancos reforçaram de forma significativa o seu rácio de fundos próprios (Figura 7, Gráfico C). Alguns bancos, incluindo, mais recentemente, o Novo Banco, o banco de transição criado a partir dos ativos saudáveis do BES, beneficiaram igualmente do montante de 9,5 mil milhões de euros disponibilizados ao abrigo do Mecanismo de Apoio à Solvabilidade de Bancos, que foi parcialmente reembolsado. Embora os rácios de fundos próprios ponderados dos bancos ainda estejam abaixo da média da OCDE, os seus rácios de fundos próprios não ponderados são superiores (Figura 7, Gráficos A, B e C). A situação melhorada dos bancos conduziu a uma diminuição dos diferenciais dos credit default swap (CDS), apesar do breve pico registado recentemente associado ao procedimento de liquidação judicial do BES (Figura 7, Gráfico D).

Apesar da ação fiscalizadora (ver abaixo, próxima secção), os bancos continuam frágeis do lado dos ativos. O montante de empréstimos a cobrança duvidosa continua a ser elevado, apesar de ter estabilizado recentemente (Figura 8, Gráficos A e B). Trinta e um por cento das empresas portuguesas têm prestações de empréstimo vencidas, a partir de menos de 20% em 2009 (Banco de Portugal, 2014). As sociedades não financeiras ainda suportam um peso da dívida de 156% do PIB (com base na definição de dívida da OCDE), o que representa o quarto maior nível de dívida das empresas entre os 25 países da OCDE para os quais estão disponíveis dados consolidados, depois da Irlanda, da Islândia e do Luxemburgo. Em 2012, 40% das empresa portuguesas a suportar empréstimos bancários não criaram proveitos de exploração suficientes para cumprir as respetivas obrigações perante os bancos, destacando o risco existente no âmbito da capacidade das empresas cumprirem as respetivas dívidas no futuro (FMI, 2014c). Embora os rácios de cobertura (provisões para perdas com empréstimos em percentagem de empréstimos a cobrança duvidosa) se situem acima dos 50% (Figura 8, Gráfico C), a capacidade dos bancos resistirem às perdas resultantes dos empréstimos a cobrança duvidosa sem necessidade de capital adicional parece ser limitada: na pior das hipóteses, em que todo os empréstimos a cobrança duvidosa são amortizados a íntegra e sem ter em conta as garantias, o capital dos bancos seria reduzido em cerca de um terço, o que se situa próximo da média da OCDE (Figura 8, Gráfico D). Os empréstimos a cobrança duvidosa podem ser subestimados na medida em que os bancos podem reestruturar os empréstimos e, ao realizar um procedimento de evergreening, evitam ter de aumentar as suas necessidades de provisionamento. A ação fiscalizadora realizada desde 2011 exigiu que os bancos aumentassem, de forma significativa, o nível das provisões, atenuando os riscos relacionados com o evergreening.

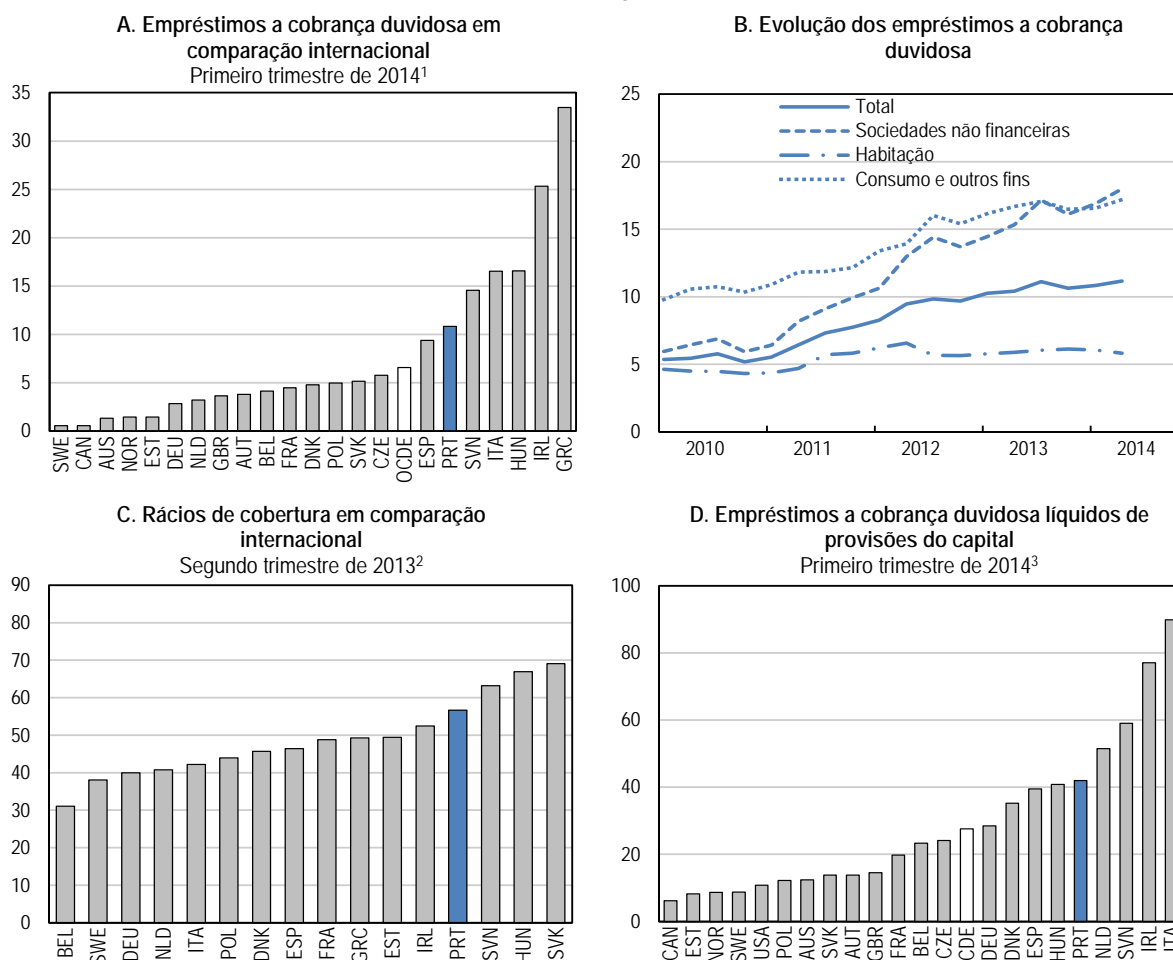
Figura 7. Rádios de fundos próprios e diferenciais de credit default swap (CDS)¹



1. Capital regulamentar compilado em conformidade com as orientações Basileia II (com exceção dos Estados Unidos, onde são aplicadas as orientações Basileia I). No caso da França, não existem informações disponíveis sobre as normas de Basileia. O setor bancário abrange os bancos e outros tomadores de depósitos (unidades que exercem a atividade de intermediação financeira como atividade principal).
2. Ou o último trimestre disponível. Segundo trimestre de 2012 no caso do Reino Unido. Capital para ativos ponderados pelo risco. O agregado da OCDE abrange 30 países.
3. Ou o último trimestre disponível. Segundo trimestre de 2012 no caso do Reino Unido. Capital para o total de ativos que não são ponderados pelo risco. O capital é medido como o total de capital e reservas, conforme declarado no balanço a nível sectorial. O agregado da OCDE abrange 25 países para o capital regulamentar de "Tier 1" e 26 para o capital.
4. Dívida sénior a cinco anos, diferenciais a taxa média entre a entidade e a relevante curva de referência. Dados trimestrais calculados como a média não ponderada dos valores do final do mês. Os valores para Portugal são calculados como a média não ponderada dos diferenciais de CDS de dois bancos: Banco Comercial Português e Banco Espírito Santo.

Fonte: FMI (2014), *Financial Soundness Indicators* (database), Fundo Monetário Internacional, setembro e Datastream.

Figura 8. Empréstimos a cobrança duvidosa e rácios de cobertura
 Percentagem



1. Ou o último trimestre disponível. 2012 para a Alemanha. Segundo trimestre de 2012 no caso do Reino Unido. O agregado da OCDE abrange 28 países. Empréstimos a cobrança duvidosa em relação ao total bruto dos empréstimos.
2. O rácio de cobertura dos grupos bancários e dos bancos independentes nacionais refere-se ao rácio das provisões de perdas totais em relação ao valor bruto dos empréstimos a cobrança duvidosa.
3. Ou o último trimestre disponível. 2012 para a Alemanha. Segundo trimestre de 2012 no caso do Reino Unido. O agregado da OCDE abrange 30 países. Empréstimos a cobrança duvidosa em relação ao total bruto dos empréstimos.

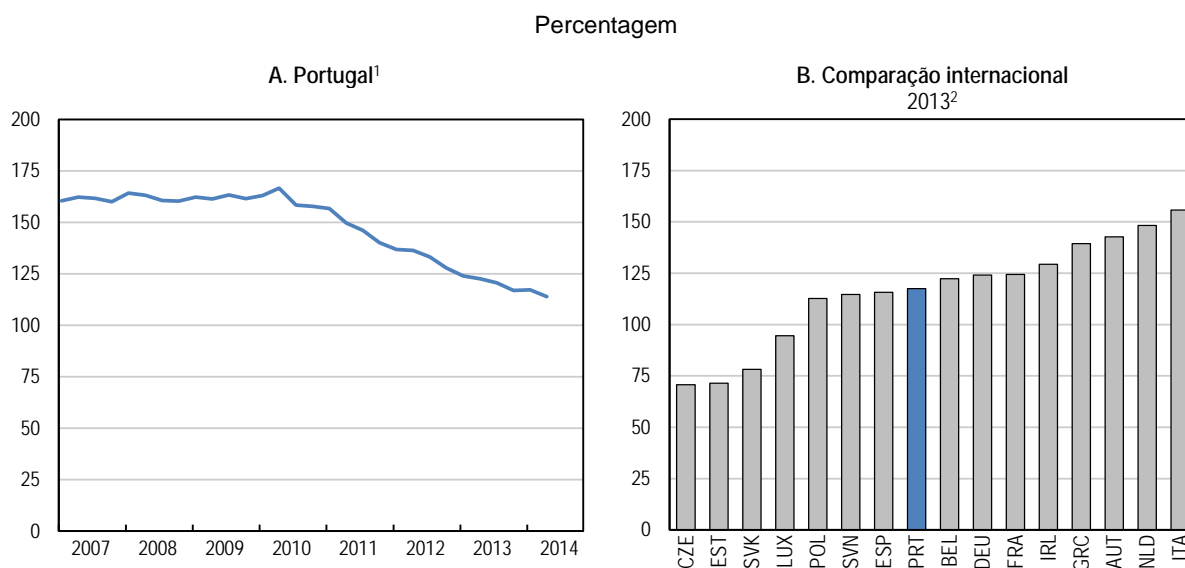
Fonte: FMI (2014), *Financial Soundness Indicators* (database), Fundo Monetário Internacional, setembro; Banco de Portugal (2014), «Sistema Bancário Português - Desenvolvimentos recentes», *Pacote de dados*, setembro e BCE (2014), «Consolidated Banking Data», *Statistical Data Warehouse*, Banco Central Europeu, setembro.

Outras necessidades de capital podem surgir devido a um tratamento revisto de ativos por impostos diferidos (AID) nos termos da nova Diretiva da UE (CRD IV), que impõe a dedução de AID dos capitais próprios a partir de janeiro de 2014, durante um período de 10 anos. Uma nova lei entrou em vigor em agosto de 2014 que permite a conversão dos AIT em créditos tributários suportados pelo Estado, que contariam como capitais próprios. Embora o regime tenha uma natureza similar ao que foi introduzido em Espanha e em Itália, inclui também regras para mitigar o risco de passivos contingentes para o Estado.

Do lado dos passivos, o recurso acrescido dos bancos portugueses a depósitos para financiar a sua atividade resultou numa diminuição acentuada do rácio empréstimos/depósitos (Figura 9). Um rácio elevado tinha sido uma fragilidade significativa antes da crise. Contudo, a redução foi conseguida, em parte, através do corte da concessão de empréstimos, enquanto a concorrência em relação a depósitos resultou em maiores custos de financiamento, apesar de a intervenção fiscalizadora promulgada em 2012 ter desincentivado os bancos a aumentar as taxas de depósitos e

ter reservado alguns dos seus aumentos. Embora o recurso (elevado apesar de estar a diminuir) ao financiamento do Banco Central Europeu (BCE) ter apoiado o sistema bancário, desde que Portugal saiu do Programa de Assistência Económica e Financeira, o BCE aceita instrumentos de dívida emitidos pelo governo como garantias bancárias apenas se esses instrumentos são classificados como sendo de «grau de investimento» por, pelo menos, uma das quatro principais agências de notação. Uma vez que apenas uma destas agências coloca a dívida portuguesa neste nível, qualquer variação negativa da notação ou perspetiva por parte de uma agência poderia provocar um forte impacto negativo nas opções de financiamento dos bancos. Ao mesmo tempo, recentemente as notações de outras agências melhoraram.

Figura 9. Rácio empréstimos/depósitos



1. Rácio da soma dos empréstimos líquidos e valores a receber em relação a clientes e empréstimos titularizados e não desconhecidos concedidos a clientes em relação aos recursos de clientes e outros empréstimos concedidos.
2. Rácio de empréstimos e valores a receber, incluindo contratos de locação financeira, em relação ao total de depósitos em instituições que não sejam instituições financeiras. Os dados referem-se a grupos de bancos e bancos independentes nacionais.

Fonte: Banco de Portugal (2014), «Estatísticas do Sistema Bancário», *Estatísticas BP*, setembro, Banco de Portugal (2014), «Sistema Bancário Português - Desenvolvimentos recentes», *Pacote de dados*, setembro e BCE (2014), «Consolidated Banking Data», *Statistical Data Warehouse*, Banco Central Europeu, julho.

Proteção da estabilidade financeira

Como Portugal saiu do Programa de Assistência Económica e Financeira, a estabilidade financeira é crucial para evitar o risco de relançar o ciclo negativo entre os setores bancário e público. Manter uma abordagem voltada para o futuro no que respeita às necessidades de capital é fundamental para reforçar os bancos contra choques negativos. Neste âmbito, será bem recebida a decisão de pedir a todos os bancos sistematicamente importantes que mantenham um rácio de fundos próprios de “Tier 1” (CET1) de, pelo menos, 8% a partir de janeiro de 2014, em antecipação à avaliação abrangente do BCE. Antes da introdução do provisionamento dinâmico previsto no Basileia III, a autoridade reguladora deveria continuar a solicitar aos bancos que tenham fundos próprios suficientes para os prejuízos esperados, através de stress tests creíveis que compreendam todos os riscos possíveis. Embora o rigor dos stress tests tenha melhorado consideravelmente, devem ser ponderados outros desenvolvimentos, tendo em conta outros fatores, tais como o risco de liquidez de mercado e a estrutura do Mecanismo Único de Supervisão (MUS) (FMI 2014a). Para uma melhor avaliação de riscos futuros, a autoridade reguladora deveria exortar os bancos que não possuem um modelo interno a criar um. Para limitar o risco de um racionamento de crédito, a autoridade reguladora deveria continuar a incentivar os bancos a melhorarem os seus rácios de fundos próprios através da emissão de capital próprio e da retenção dos ganhos.

A estabilidade financeira pode também ser fortalecida através da adoção de uma abordagem mais pró-ativa na limpeza de carteiras de crédito a grandes empresas no lado do ativo dos balanços dos bancos. Em Portugal, o setor empresarial encontra-se altamente endividado (ver acima) e pode ser necessária uma reestruturação da dívida, devidamente organizada, no setor empresarial não financeiro para reduzir o nível de endividamento do setor privado, o que poderia também permitir que os bancos recuperassem as garantias antes que estas percam valor, caso fosse necessário. Existe também uma necessidade de reforçar a base de capital das empresas.

Portugal tem tomado medidas importantes para reformar o seu quadro de reestruturação e insolvência das empresas, colocando a tónica na recuperação das empresas e não na sua liquidação. Foi introduzido no código da insolvência um novo mecanismo de reestruturação da dívida, inspirado nas disposições do Chapter 11 dos Estados Unidos, que permite uma reestruturação célere antes de ser iniciado um processo de insolvência. Uma das suas características é a possibilidade de os tribunais imporem a aplicação de um acordo extrajudicial entre o devedor e a maioria dos credores. Anteriormente, a autoridade tributária gozava de um estatuto privilegiado que podia ser prejudicial para a recuperação das empresas, um estatuto que foi eliminado. Para as micro e pequenas empresas, um mecanismo extrajudicial específico introduziu uma mediação mais célere, através de um organismo público de mediação com plataformas eletrónicas para reduzir a burocracia e com garantias para as sociedades e credores durante a fase de negociação. Porém, a sua utilização tem estado limitada por restrições de capacidade do organismo (FMI, 2014b). As limitações destes novos procedimentos devem ser rapidamente resolvidas de modo a evoluir com base no seu êxito, uma vez que têm uma taxa de êxito superior a 50% por volume de negócios. As autoridades intensificaram recentemente os esforços neste domínio, incluindo através de um Plano Estratégico para a Reestruturação de Dívidas das Empresas.

Mesmo se os processos de insolvência funcionarem bem, os bancos credores têm incentivos para não reconhecer ativos fracos. Os incentivos podem ser fortalecidos através da adoção de uma abordagem conservadora na avaliação de ativos depreciados e devem ser aplicadas as orientações recentes para a medição das imparidades das carteiras de crédito. De igual modo, a imparidade recente na divulgação de mais informações sobre a qualidade dos ativos e as práticas de gestão do risco de crédito irão apoiar uma norma de imparidade mais conservadora a aplicar em todo o setor bancário (FMI, 2014b). Deveria haver uma implementação rigorosa destas orientações, bem como critérios mais conservadores impostos pelo Banco de Portugal antes de terminar o registo de um empréstimo reestruturado.

Principais recomendações para fortalecer a estabilidade financeira

Continuar a desenvolver ainda mais o quadro de *stress tests* do banco central em consonância com o Mecanismo Único de Supervisão e continuar a solicitar que os bancos detenham fundos para perdas inesperadas.

Assegurar um reconhecimento atempado e coerente das perdas através da aplicação de orientações recentes e continuar a incentivar os bancos na obtenção de capital, quando necessário, através da emissão de capital próprio e da retenção dos ganhos.

Avaliar o desempenho dos procedimentos de insolvência recentemente introduzidos e, se necessário, reforçar esses procedimentos.

Melhoria da sustentabilidade orçamental

Uma saída bem-sucedida da assistência financeira internacional, porém a perspetiva da dívida pública continua difícil

Em 2013, foi atingido um défice público nominal de 4,9%, ficando significativamente abaixo da meta estabelecida, o que se deveu a uma receita mais forte do que o esperado. O défice estrutural melhorou mais rapidamente do que em 2012, e o saldo primário subjacente registou um excedeu um significativo (Quadro 2). O quadro orçamental tem sido reforçado nos últimos anos com a introdução de novas normas orçamentais e com a criação de um conselho fiscal independente.

Quadro 2. Receitas e despesas das administrações públicas

Percentagem do PIB

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ¹	2015 ¹	2016 ¹
Receita total	40,4	40,6	42,6	43,0	45,2	45,2	45,2	44,9
Despesa total	50,2	51,8	50,0	48,5	50,1	50,1	48,1	47,2
Capacidade líquida de financiamento	-9,8	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9	-4,9	-2,9	-2,3
<i>Rubricas por memória</i>								
Saldo orçamental primário subjacente ²	-7,8	-7,6	-5,3	-4,5	-2,2	-1,6	-0,9	-0,8
Saldo orçamental primário subjacente ²	-5,0	-4,8	-1,3	-0,2	2,0	2,7	3,3	3,3
Crescimento (nominal) total das despesas	8,7	5,8	-5,6	-6,6	4,3	1,8	-2,0	0,5
Crescimento (nominal) total das receitas	-4,6	3,1	2,7	-2,9	6,2	1,6	2,1	1,8
Crescimento (nominal) potencial	1,5	0,8	-0,3	-0,6	2,2	1,1	1,1	1,5
Dívida bruta (definição de Maastricht)	80,4	90,3	105,2	120,7	124,8	127,3	128,3	127,9

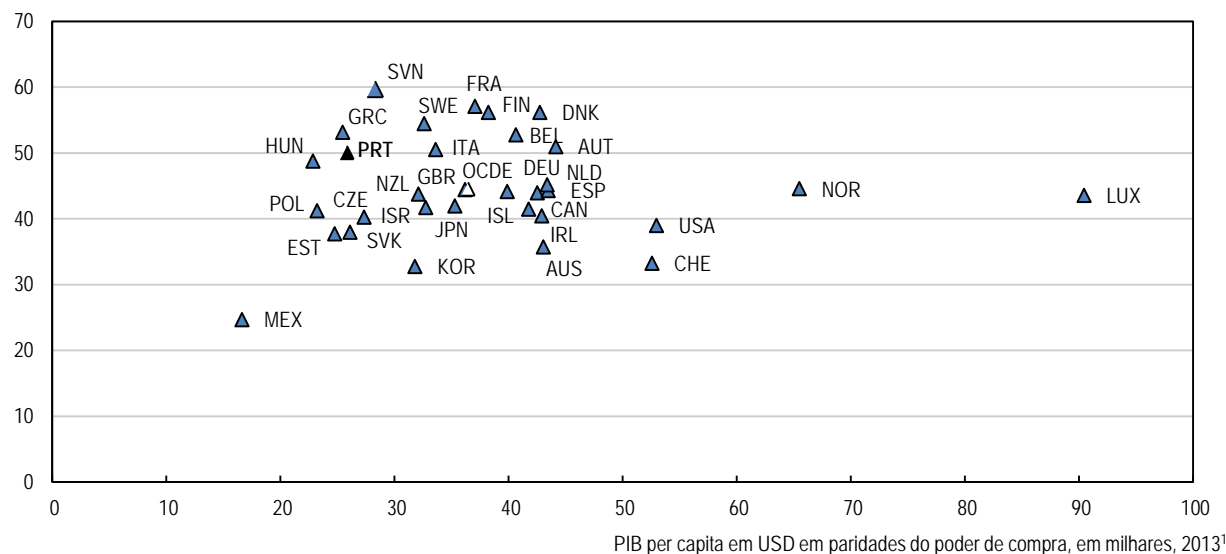
1. Projeções. A partir de 2014, as projeções pressupõem que os planos de consolidação anunciados pelo Governo são implementados, mesmo que algumas medidas ainda não tenham sido identificadas.
2. Percentagem do PIB potencial. Os saldos orçamentais subjacentes são corrigidos para o ciclo e pontualmente. Para mais informações, consultar *OECD Economic Outlook Sources and Methods*.

Fonte: OCDE (2014), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), outubro.

O crescimento da despesa foi inferior ao crescimento do PIB (potencial) em 2011 e em 2012, na sequência de um esforço de consolidação significativo do lado da despesa. Em 2013, os esforços de consolidação têm sido alcançados pelo lado da receita (Quadro 2). Embora as consolidações pelo lado da receita tenham a vantagem de serem rápidas de implementar e de, potencialmente, terem um impacto imediato na atividade devido a multiplicadores orçamentais relativamente baixos, a mais longo prazo, da perspectiva do crescimento e da equidade, a consolidação orçamental deveria basear-se mais em reduções da despesa, o que tende também em ser mais sustentável do que consolidações assentes nas receitas (Cournède et al., 2013; Guichard et al., 2007). Situada nos 50% do PIB, a despesa pública em Portugal é já bastante elevada na comparação da OCDE, nomeadamente quando se considera os níveis de rendimento do país com o de outros países da OCDE, uma vez que os países com maiores rendimentos per capita tendem a ter maiores despesas públicas (Figura 10).

Figura 10. Despesa pública

Despesa pública como percentagem do PIB (%), 2013¹



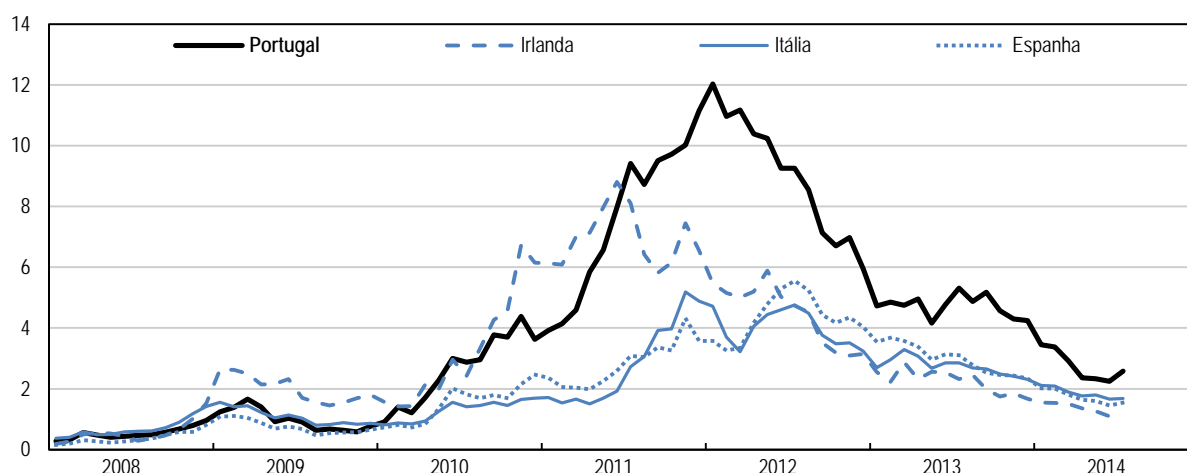
1. 2012 para o agregado da OCDE, Austrália, Canadá, Coreia, Grécia, Irlanda, Israel, Japão, México, Nova Zelândia e Suíça.

Fonte: OCDE (2014), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* and *OECD National Accounts* (databases), outubro.

A melhor situação orçamental e um forte cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira, em conjunto com uma renovada confiança no mercado, nomeadamente após o anúncio das OMT pelo BCE, resultaram na queda dos diferenciais nas obrigações a dez anos para um nível não registado desde a primavera de 2010 (Figura 11). Um melhor acesso aos mercados preparou o caminho para uma saída do Programa de Assistência Económica e Financeira em junho de 2014. A saída do programa não ocorreu sem custos e implica alguns riscos, uma vez que as condições do mercado podem mudar rapidamente. De facto, em 2014, a administração pública conseguiu regressar ao mercado obrigacionista de longo prazo com uma emissão bem-sucedida de obrigações a 5, 10 e 15 anos, a taxas ligeiramente acima da taxa média oferecida pelos credores institucionais oficiais. A administração pública desenvolveu uma almofada de segurança ao contrair, antecipadamente, um ano de necessidades de financiamento e de refinanciamento (cerca de 5% do PIB) e 30% deste valor contraído foi depositado nos bancos comerciais e não no banco central, particularmente para proporcionar uma melhor remuneração.

Figura 11. Diferenciais das taxas de juro a longo prazo

Pontos percentuais¹



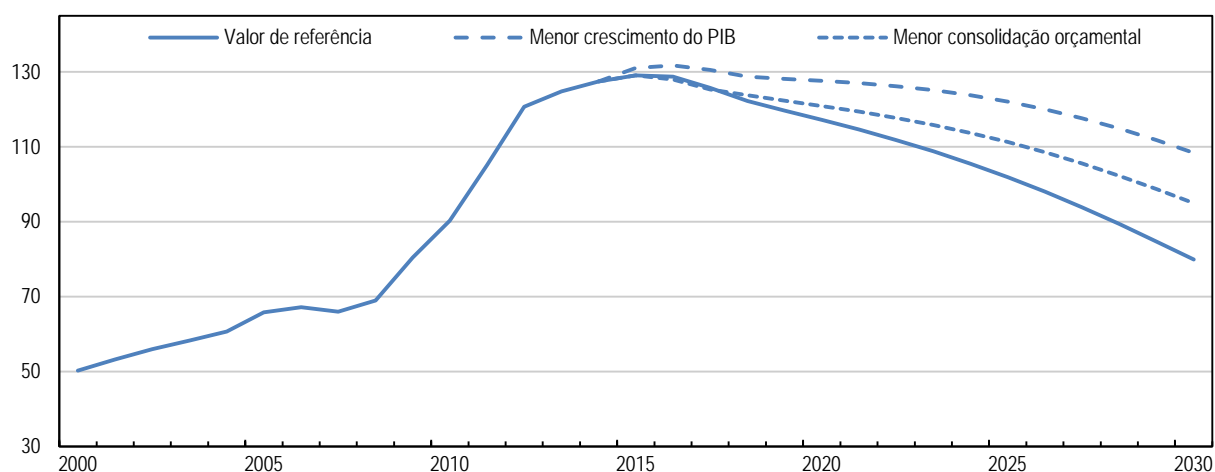
1. Diferenciais entre obrigações públicas denominadas em moeda nacional a 10 anos relativamente à taxa alemã.

Fonte: OECD (2014), *Main Economic Indicators* (database), setembro.

A dívida pública bruta está nos 129,4% do PIB (Junho 2014), mas devido ao saldo orçamental reforçado e às perspetivas de crescimento das projeções atuais e pressupondo que não se irá materializar qualquer risco de contingência orçamental (ver abaixo), deve diminuir a partir de 2015 (Figura 12). Cenários alternativos com um crescimento mais fraco e uma menor consolidação orçamental resultariam, ainda assim, numa queda do rácio dívida/PIB. Neste âmbito, a trajetória da consolidação parece ser adequada e razoavelmente sólida. Caso um crescimento menor surpreenda o défice orçamental, deve ser permitido um desvio temporário da meta nominal, permitindo a atuação de estabilizadores automáticos. Os desafios orçamentais a longo prazo decorrentes do envelhecimento populacional parecem ser controláveis, com base em simulações de disparidades fiscais efetuadas pela Comissão Europeia (CE, 2014a). No entanto, a emigração recente e um menor crescimento podem exacerbar os desafios associados ao envelhecimento populacional.

Figura 12. Exemplos de trajetórias de dívida pública

Dívida pública líquida, definição de Maastrich, percentagem do PIB¹



1. O valor de referência é composto por projeções do Economic Outlook n.º 95, até 2015, prolongadas pelo cenário de valores de referência a longo prazo da OCDE e pressupondo uma orientação política orçamental neutra (saldo orçamental primário estrutural constante) a partir de 2016. O cenário de «menor crescimento do PIB» pressupõe um crescimento do PIB nominal inferior, em 1,5 pontos percentuais ao ano no período indicado. O cenário de «consolidação orçamental adicional» é idêntico ao valor de referência e pressupõe um acréscimo de 1% do PIB. O cenário de «menor consolidação orçamental» é idêntico ao valor de referência e pressupõe que a consolidação orçamental seja de 1% do diferencial inferior do PIB no período 2015-2017.

Fonte: Cálculos com base os dados OCDE (2014), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), outubro.

Melhoria da gestão da despesa e da cobrança de impostos

O respeito pela trajetória da consolidação orçamental irá requerer mais melhorias ao nível do controlo de gestão das despesas. Apesar de uma melhoria significativa, os pagamentos em atraso situam-se atualmente ligeiramente abaixo dos 2 mil milhões de euros e têm-se acumulado particularmente o setor hospitalar, o que pode implicar que o setor irá necessitar de mais financiamento ou tem de ser mais eficiente. A administração pública criou uma unidade dentro do Ministério das Finanças que se dedica ao controlo dos pagamentos em atraso.

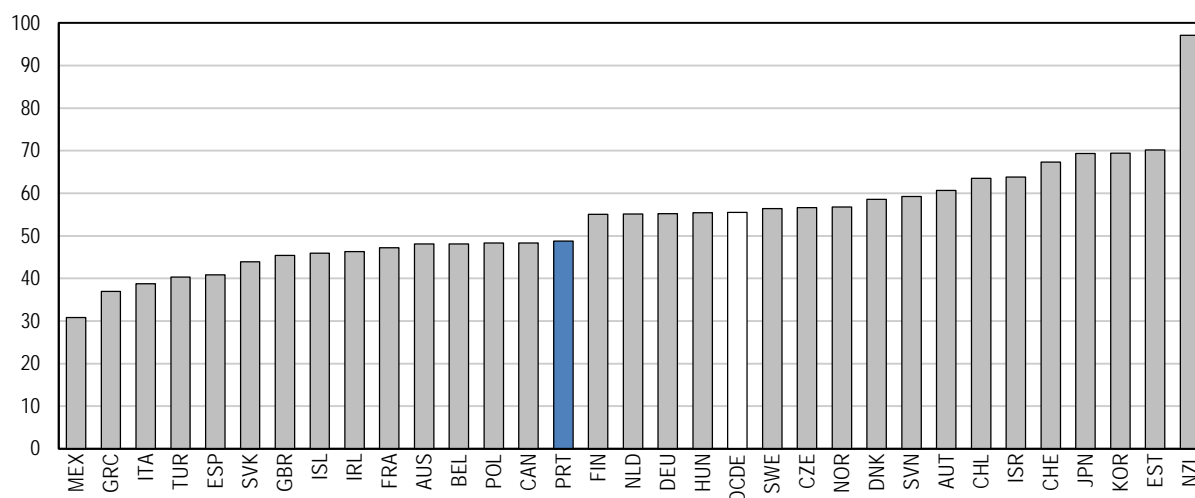
Uma maior redução do número de funcionários públicos pode reduzir a massa salarial da função pública no futuro. O emprego global no setor público caiu 8% desde o início de 2012, e nos 12,4% da mão de obra empregada, excluindo os hospitais e as empresas públicas, encontra-se agora abaixo da média da OCDE. Todavia, continuam a existir indícios de excesso de emprego em áreas específicas, como nas forças de segurança e na educação. Com mais de 450 polícias por 100 mil habitantes, o corpo policial de Portugal é o segundo maior da Europa. Na educação, o tamanho médio das turmas é pequeno, mesmo apesar de os dados da OCDE sugerirem que a dimensão das turmas é um fator bem menos importante do que o desempenho do professor para o progresso de aprendizagem dos alunos. Os custos salariais com a função pública têm sido reduzidos por diversas ocasiões, através de medidas várias, como a eliminação de feriados, aumento da semana de trabalho das 35 para as 40 horas sem ajustar o vencimento, cortes salariais e impostos. Em 2011, foi introduzida uma redução progressiva dos salários da função pública, mas uma maior redução teve de ser retirada em 2014 na sequência de uma decisão do Tribunal Constitucional a rejeitar a sua aplicação após 31 de maio. O corte salarial anterior foi reposto em setembro de 2014 e será parcialmente revertido em 2015.

Tributação

Os ganhos de eficiência não podem apenas ser identificados para efeitos de despesa pública, mas também para impostos. Tanto nos impostos sobre valor acrescentado (IVA) e nos impostos sobre o rendimento, as isenções podem ser reduzidas ainda mais. Desde 2012, Portugal tem reduzido de forma significativa o anterior uso generalizado das taxas reduzidas de IVA e das isenções de IVA. Esta medida melhorou a eficácia do sistema do IVA, que, contudo, se mantém abaixo da média da OCDE (Figura 13). As autoridades devem basear-se nos avanços recentes e alargar ainda mais o âmbito de aplicação da taxa normal do IVA. Um modo de o fazer seria eliminar a atual taxa intermédia de 13% e reduzir o âmbito de aplicação da taxa reduzida de 6%. Nos impostos sobre o rendimento, a tributação dos rendimentos em espécie foi revista, inclusive através da limitação de um regime mais favorável de tributação dos veículos da empresa para os veículos mais pequenos, mas este tratamento especial deveria ser eliminado por completo.

Figura 13. Rácio das receitas do imposto sobre valor acrescentado (IVA)

Percentagem, 2012¹



1. 2011 para o agregado da OCDE, Austrália, Coreia, Grécia, Irlanda, Países Baixos e Polónia. O rácio das receitas de IVA (RRI) é definido como sendo o rácio entre as receitas efetivamente cobradas de imposto de valor acrescentado (IVA) e as receitas que teoricamente seriam cobradas se o IVA fosse aplicado a todos os consumidores finais à taxa normal. Este rácio é um indicador da eficácia do regime de IVA num país em comparação com uma norma padrão. É calculado pela seguinte fórmula: $RRI = \text{receitas do IVA} / ((\text{consumo} - \text{receitas do IVA}) \times \text{taxa normal do IVA})$. As taxas de IVA utilizadas são as taxas normais aplicáveis a 1 de janeiro de cada ano. O agregado da OCDE é uma média não ponderada e os dados relativos ao Canadá abrangem apenas o IVA federal.

Fonte: Cálculos com base em OCDE (2014), *OECD Tax Database*, *OECD Revenue Statistics* and *OECD National Accounts Statistics* (databases), outubro, utilizando a metodologia descrita em OCDE(2014), *Consumption Tax Trends*, a publicar.

Em fevereiro, foi criada uma comissão de especialistas em fiscalidade para apresentarem várias propostas para promover a eficiência dos recursos naturais e eliminar os subsídios fiscais prejudiciais. Existe claramente margem para reforçar os benefícios ambientais dos impostos, por exemplo, igualar a carga fiscal sobre o gasóleo e a gasolina poderia reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e outros poluentes (OCDE, estimativas com base em OCDE, 2013a). Não existe qualquer justificação ambiental para as taxas de imposto sobre o gasóleo serem inferiores, tendo em conta a sua maior poluição do ar e emissões de carbono (Harding, 2014). Além disso, as autoridades devem ponderar reduzir as despesas de impostos sobre os combustíveis, por exemplo, em relação às taxas preferenciais de imposto sobre os combustíveis para a agricultura e pescas. Estas taxas preferenciais reduzem os incentivos à eficiência do consumo de combustíveis (OCDE, 2013b). Os incentivos fiscais para uma utilização eficiente dos recursos ambientais poderiam também ser reforçados através de um aumento da taxa de imposto sobre os pesticidas, que são utilizados de uma forma intensiva em algumas atividades agrícolas e que levantam preocupações ao nível do ambiente e de saúde pública. Algumas das propostas da comissão de especialistas incluem a possibilidade de existir um imposto sobre as emissões de carbono nos setores não sujeitos ao regime do comércio de emissões (RCE).

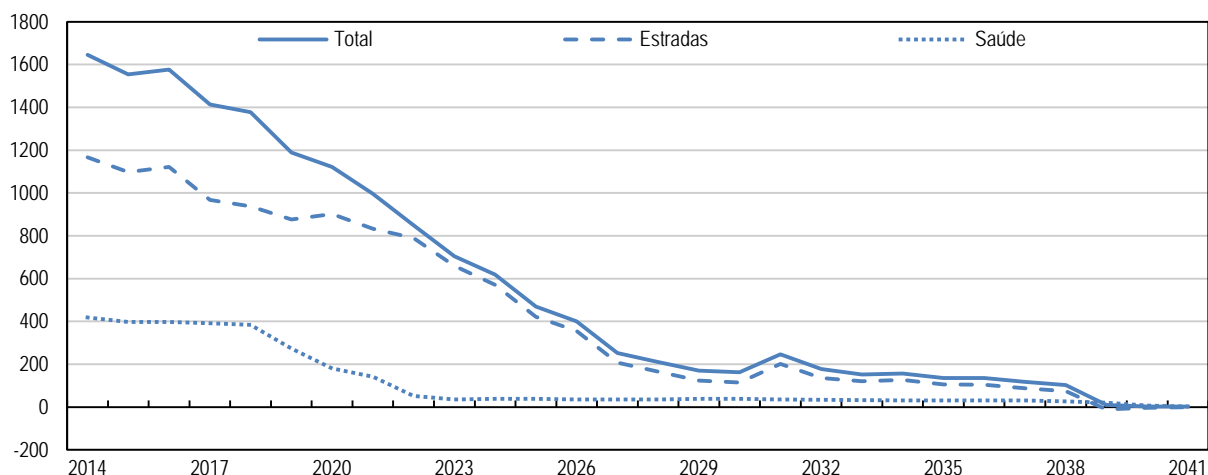
Redução dos riscos orçamentais de contingentes

Parcerias público-privadas (PPP)

Nas últimas décadas, Portugal recorreu de forma extensiva às PPP, especialmente para a construção de estradas. No entanto, as PPP têm ser revelado atrativas para os responsáveis políticos porque os pagamentos associados àquelas ficam fora do orçamento e são pagos num futuro distante. Este sistema originou consideráveis dívidas do setor público e incentivos reduzidos da rentabilidade dos valores investidos. Por vezes, foi sobrestimada a necessidade de novas

autoestradas. Os pagamentos efetuados pelos Estado ao abrigo das PPP ascendem a 1,6 mil milhões de euros (1% do PIB), mas está prevista a sua redução gradual durante a próxima década (Figura 14).

Figura 14. Pagamentos líquidos de parcerias público-privadas efetuados pela administração pública
Milhões de EUR¹



1. Em preços de 2014, com inclusão do imposto de valor acrescentado (IVA).

Fonte: Ministério das Finanças (2013), «Orçamento do Estado para 2014, Relatório».

Ao mesmo tempo, existem indícios de rendas privadas excessivas como resultado da ausência de um quadro jurídico bem definido e de análises sistemáticas da relação custo-benefício (Sarmiento, 2013). Nomeadamente, as disposições de reequilíbrio económico e financeiro nos contratos das PPP implicaram frequentemente que a administração pública acabava por suportar os riscos que devia ter sido atribuídos à parte privada. Desde 2011, novos projetos de PPP foram temporariamente suspensos e foi implementado um novo quadro jurídico em 2012, incluindo uma nova unidade técnica no Ministério das Finanças, a UTAP, para tratar das renegociações das PPP em 2013.

Um avanço significativo nas renegociações com os parceiros privados irá provavelmente permitir uma redução no valor atual líquido dos compromissos financeiros da administração pública no setor rodoviário na ordem dos 6,6 mil milhões de euros. A nova abordagem parece ser adequada para lidar com as dívidas herdadas com as PPP e os resultados alcançados com as renegociações são consideráveis. Relativamente a projetos futuros as PPP, devem continuar a ser uma das opções de financiamento existentes em cima da mesa, mas apenas quando representarem uma melhor rentabilidade do dinheiro aplicado do que as alternativas. Mais importante ainda, as PPP não devem voltar a ser utilizadas como meio para evitar a transparência e contornar as restrições impostas ao setor público. Nomeadamente, as futuras PPP devem ser expressamente custeadas e contabilizadas na documentação orçamental quando forem propostas e implementadas.

Empresas públicas

Pela primeira vez em 40 anos, as empresas públicas (EP) foram colocadas em equilíbrio operacional, quando consideradas no seu conjunto. Este equilíbrio foi conseguido através de aumentos das tarifas e reduções no número de funcionários através de programas de rescisão voluntária. A governação do setor foi melhorada através de uma nova lei-quadro de dezembro de 2013. Prevê-se que as despesas de funcionamento das EP se mantenham estáveis em 2014, após uma redução significativa nos últimos anos, e estão previstas mais poupanças por parte da EP para 2015, incluindo no setor dos transportes, onde diversos serviços públicos devem ser transformados em concessões. Podem ser efetuados outros avanços em planos para encerrar diversas linhas ferroviárias que registam prejuízos e que são exploradas pela empresa ferroviária pública de

passageiros, a CP. Um problema significativo para as EP, em especial no setor dos transportes, é os custos do serviço da dívida acumulada. Estas obrigações, algumas das quais foram reclassificadas para a administração pública, acabarão por recair sobre o Estado, de um modo ou de outro.

Tem havido privatizações no âmbito da eletricidade, serviços aeroportuários, serviços postais, e serviços de seguros, angariando mais de 9 mil milhões de euros desde novembro de 2012, o que ficou acima do objetivo inicial de 5 mil milhões de euros. Diversas privatizações têm atraído o investimento direto estrangeiro. Estão planeadas algumas grandes privatizações, ainda não implementadas, incluindo a da companhia aérea nacional TAP, para a qual uma anterior tentativa de privatização em 2012 não teve êxito, e a da companhia de transportes de carga por caminho-de-ferro, a CP Carga. Estão em curso concursos de concessão para os transportes públicos locais de Lisboa e do Porto, e prevê-se que os futuros concessionários comecem a sua atividade no início de 2015. No setor das águas, as atividades da Águas de Portugal, que incluem serviços de gestão de águas, resíduos e tratamento de águas residuais, serão separados em 2015, antes de alguns deles serem privatizados.

Recomendações de política orçamental

Principais recomendações

- Atingir objetivos de consolidação orçamental estruturais planeados, mas permitir o funcionamento dos estabilizadores automáticos.
- Continuar a melhorar a eficácia do setor público, reduzindo ainda mais o número de funcionários públicos; reforçar a eficácia do sistema fiscal, inclusive através da eliminação de isenções fiscais.

Outras recomendações

Terminar as renegociações dos atuais contratos de parcerias público-privadas (PPP) e garantir a transparência dos futuros contratos de PPP, refletindo-os na íntegra no processo orçamental.

Prosseguir com as privatizações e concessões no setor dos transportes. Racionalizar as linhas da CP que registam prejuízos. .

Continuar a aumentar a competitividade e os resultados das exportações

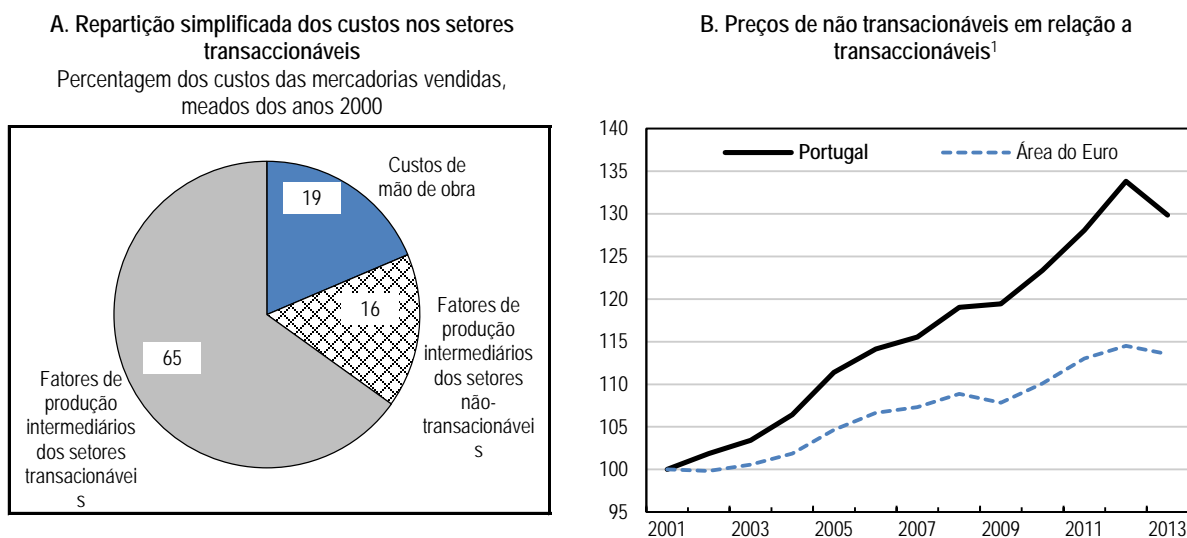
Antes da crise, os recursos eram excessivamente atraídos para setores não transacionáveis protegidos, caracterizados frequentemente por uma baixa concorrência. Tal incentivou as rendas económicas e pressões salariais, bem para além da evolução da produtividade, o que provocou o desgaste da competitividade internacional e dos resultados das exportações. As exportações têm registado um fortalecimento desde 2010. Será necessário continuar a reequilibrar a economia no sentido do setor transacionável e será necessário reforçar os resultados das exportações para apoiar o crescimento e criar mais emprego. O alcance dos ganhos de competitividade dependerá da capacidade de a economia limitar os preços dos fatores de produção e de melhorar a produtividade. Melhorar a inovação, a qualidade e a atribuição de marcas às exportações irá permitir a Portugal aumentar ainda mais o conteúdo de valor acrescentado das suas exportações. O conteúdo de valor acrescentado das exportações de Portugal é de 68%, ligeiramente abaixo da média da OCDE de 71% e da média da UE de 87%, mas superior a diversos países da Europa Central. O conteúdo de valor acrescentado estrangeiro é particularmente elevado no equipamento de transportes e equipamento elétrico, o que reflete a forte integração de Portugal nas cadeias de valor mundiais nestes setores (OCDE, 2013f).

Reforçar a concorrência na energia e continuar os avanços para um crescimento mais ecológico

Os fatores de produção dos setores não transacionáveis constituem uma determinante importante da competitividade dos custos para empresas nos setores transacionáveis, representando 16% dos custos médios dos fatores de produção (Figura 15, Gráfico A). Os preços nos setores não transacionáveis têm aumentado a um ritmo significativamente mais rápido do que os preços nos setores transacionáveis, mesmo por comparação com outros países na área do euro (Figura 15, Gráfico B). Além disso, um melhor acesso aos fatores de produção não transacionáveis pode também fomentar o crescimento da produtividade de empresas nos setores transacionáveis (Arnold et al., 2011). Por conseguinte, medidas adicionais de redução das rendas excessivas e preços

elevados nos setores não transacionáveis podem estimular o processo de reequilíbrio. As estimativas da OCDE sugerem que as reformas no mercado dos produtos, implementadas desde os finais de 2008, incluindo melhorias nos setores da eletricidade, do gás e do comércio a retalho, irão aumentar o nível do PIB em 3% até 2020. O alinhamento da sua regulamentação com as melhores práticas entre todos os países da OCDE aumentaria o PIB em 5,5% adicionais até 2020 (capítulo 1).

Figura 15. Determinantes da competitividade de custos nos setores transacionáveis



1. Rácio do Índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) (2001=100) dos setores não-transacionáveis em relação ao IHPC (2001=100) dos setores transacionáveis.

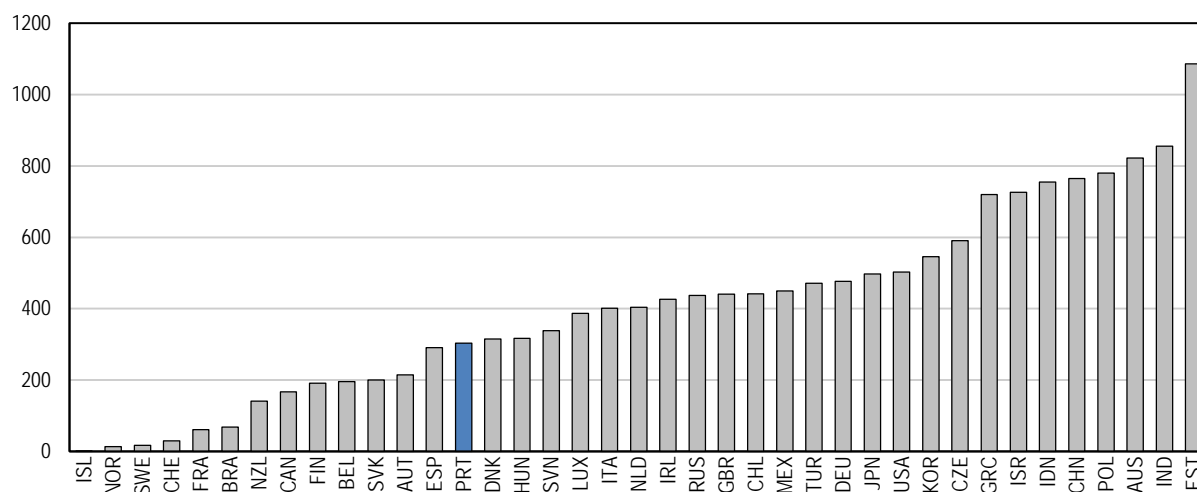
Fonte: OCDE (2012), «STAN Input-Output: Input Output Database», STAN: *OECD Structural Analysis Statistics* (database), June and Eurostat (2014), *Harmonised Indices of Consumer Prices (HICP)* (database), julho.

A produção de eletricidade está formalmente aberta à concorrência, mas os operadores estabelecidos beneficiam de regimes de remuneração anteriores que continuam a disponibilizar rendas consideráveis aos produtores de eletricidade e que não estão disponíveis a potenciais novos operadores. O aumento das fontes de energia renovável aumentou os custos da eletricidade através dos preços garantidos para a eletricidade de fontes renováveis e não renováveis. Alguma capacidade de produção de eletricidade não renovável é recompensada por estes preços garantidos de modo a estar disponível quando as fontes de energia renovável intermitentes forem insuficientes para dar resposta à procura. De facto, mais de 90% da produção de eletricidade é comprada aos produtores a preços garantidos ou subsidiados, o que reduz o âmbito de uma concorrência efetiva. Estes regimes de produção de eletricidade devem ser gradualmente eliminados ao longo de um horizonte de 13 anos, mas este calendário deveria ser acelerado, inclusive através da exploração da possibilidade de mais renegociações com empresas estabelecidas. Essas renegociações conduziram, até agora, à poupança de 3,4 mil milhões de euros.

As energias renováveis avançaram a um ritmo impressionante desde 1990 e Portugal tornou-se líder europeu no que se refere à utilização de fontes de energia renovável, excluindo a energia hidráulica. A energia eólica, que tem sido o impulsor subjacente a esta evolução, tem vindo a crescer a um ritmo de 52% ao ano desde 1990 em Portugal, face a 28% na Europa da OCDE. Da mesma forma, a produção de energia geotérmica aumentou quase 18% ao ano. Consequentemente, as emissões de CO₂, em particular as resultantes da produção de eletricidade, têm diminuído desde 2005 e são relativamente baixas em Portugal (Figura 16, OCDE, 2011).

Figura 16. Emissões de CO2 da produção de eletricidade

Gramas de dióxido de carbono (CO2) por quilowatt-hora (kWh) de eletricidade, 2011



Fonte: IEA (2013), «Emissions per kWh of electricity and heat output», *IEA CO2 Emissions from Fuel Combustion Statistics* (database).

O avanço em matéria de energias renováveis representa uma promessa para Portugal, na medida em que se pode vir a tornar líder na aplicação de energias renováveis e na exportação dos seus conhecimentos. Isto é especialmente verdade no caso da energia eólica, uma área em que Portugal tem assumido um papel pioneiro. Com base neste êxito, existe o potencial de criação de emprego, mas o sucesso dependerá de políticas boas e economicamente rentáveis.

Um desafio será estabelecer uma base industrial verde de forma a minimizar custos, as rendas ou as distorções desnecessários para os utilizadores e que isso não constitua uma sobrecarga adicional para as contas orçamentais. Atualmente, o preço que Portugal está a pagar pelo seu papel pioneiro na energia renovável é elevado, uma vez que os objetivos ambientais na política energética têm sido, em grande medida, baseados em apoios generosos aos produtores. O apoio público ascende a 14 EUR por MWh, que representa o terceiro mais elevado na União Europeia, depois da Espanha (18 EUR) e da Alemanha (15 EUR) (CE, 2014).

Apesar destes níveis elevados de apoio público, os preços da eletricidade são altos em consequência das tarifas elevadas que ainda estão a ser pagas aos produtores nos termos de acordos anteriores (ver o capítulo 1). Ao longo dos próximos 8 anos, os preços da eletricidade devem aumentar mais 1,5% a 2% em termos reais, dado que os preços da eletricidade foram mantidos abaixo dos custos de produção durante muitos anos, o que conduziu à acumulação de dívida de cerca de 4 mil milhões de euros (2,5% do PIB). Esta deverá diminuir gradualmente até 2020. Com os preços da eletricidade já elevados, em particular para os consumidores industriais com consumo intensivo de eletricidade, tal terá custos significativos em termos de competitividade. Os ganhos de eficiência no setor da eletricidade poderão também ajudar a reduzir os preços, o que poderá ser alcançado através da melhoria da capacidade de interligação internacional, em particular a partir de Espanha para França e outros países europeus onde os preços da eletricidade são menores.

Melhorar o desempenho dos mercados de trabalho

As reformas abrangentes melhoraram o desempenho dos mercados de trabalho nos últimos anos e reduziram os custos do trabalho, um elemento importante da competitividade uma vez que a massa salarial representa 19% dos custos diretos no setor transacionável. As indemnizações por despedimento foram reduzidas de 30 para 12 dias por cada ano de trabalho, com um limite máximo de 12 meses em vez do mínimo de 3 meses, embora os contratos existentes preservem os direitos adquiridos ao abrigo de normas antigas através de um regime transitório. A remuneração de horas extraordinárias diminuiu para metade e o horário de trabalho aumentou pela redução das férias

anuais de 25 para 22 dias e com a eliminação de quatro feriados nacionais. As empresas ganharam uma maior flexibilidade nos acordos de horários de trabalho, na sequência da introdução de um banco de horas que permite que um máximo de 150 horas por ano sejam utilizado por acordo entre o trabalhador e a entidade patronal. Os despedimentos individuais por motivos económicos deixaram de obedecer a uma ordem de antiguidade predefinida, ao mesmo tempo que os despedimentos com base em incapacidade do trabalhador passaram a ser possíveis num mais amplo número de situações. Em ambos os casos, a obrigação de transferir o trabalhador para uma outra função adequada foi substituída pela necessidade de o empregador avaliar, no caso de extinção do posto de trabalho, se o trabalhador poderia ser transferido para um cargo compatível com as suas qualificações profissionais.

A negociação salarial coletiva tem-se processado ao nível setorial, entre associações sindicais e as associações de empregadores. As convenções coletivas de trabalho resultantes são extendidas para criar mínimos salariais que se tornam vinculativos para toda a indústria através de portarias de extensão. Este mecanismo limita o âmbito das convenções coletivas de trabalho para se adaptar à situação de empresas específicas e confere um poder adicional àqueles que se sentam à mesa de negociações. Ao suprimir eficazmente a negociação ao nível da empresa, este mecanismo desincentiva também a entrada de novas empresas e a concorrência nos mercados de produto, uma vez que uma forma de novas empresas entrarem no mercado é pagando, durante algum tempo, salários mais baixos dos que as empresas estabelecidas.

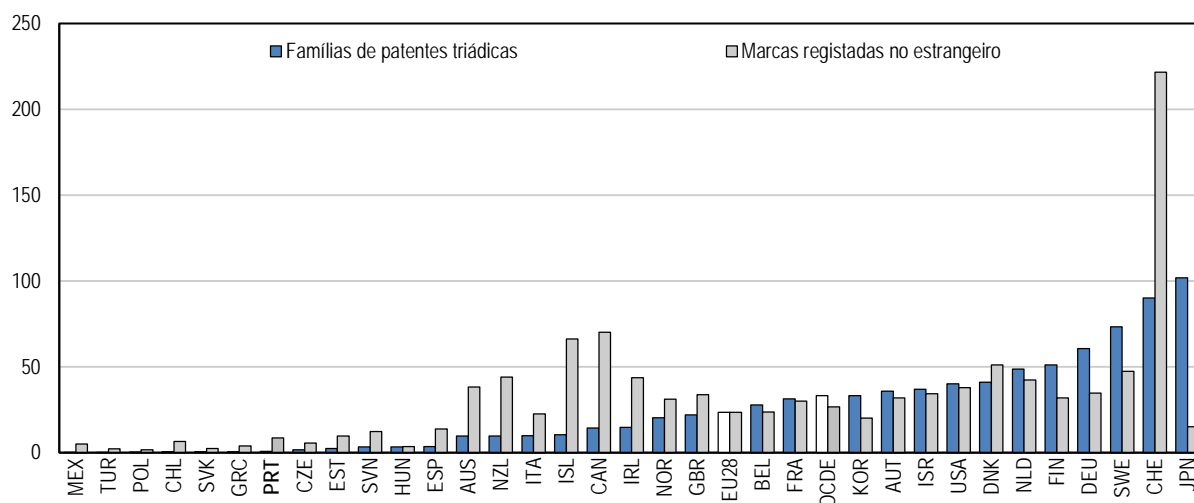
Novos casos de extensões administrativas foram efetivamente suspensos em maio de 2011 e o facto de as associações de empregadores em negociação representarem, pelo menos, 50% dos trabalhadores no setor económico relevante impediu o seu ressurgimento deste então. O ressurgimento de extensões administrativas está planeado, inclusive através da introdução de critérios alternativos que permitam as extensões quando o lado dos empregadores incluir 30% de pequenas e médias empresas, o que seria um objetivo fácil de cumprir. No entanto, essa mudança seria claramente um passo atrás. Pelo contrário, muito mais deverá ser feito para promover a negociação coletiva ao nível da empresa, incluindo através da eliminação completa das portarias de extensão. Planos recentes para reduzir a sobrevivência de quaisquer acordos coletivos caducados na ausência de um novo acordo de 5 para 2 anos representariam um passo na direção certa.

Inovação, capital baseado no conhecimento e dinâmica da indústria

O desempenho em matéria de inovação da indústria portuguesa tem sido fraco, conforme demonstrado pelo baixo número de patentes e marcas registadas, na medida em que tem investimento em capital de conhecimento mais geral, incluindo software e bases de dados, propriedade inovadora e competências económicas (Figura 17).

Figuras 17. Patentes e marcas registadas

Número médio por milhões de habitantes, 2009-2011¹



1. As famílias de patentes triádicas são definidas como os pedidos de registo de patentes efetuados no Instituto Europeu de Patentes (IEP), no Instituto Japonês de Patentes (IJP) e no Instituto de Marcas e Patentes dos EUA (USPTO) para proteger o mesmo invento. Marcas registadas no estrangeiro correspondem ao número de pedidos submetidos nos Estados Unidos, na União Europeia e o Japão, corrigido da propensão média relativa de outros países em submeter pediso nestes três países.

Fonte: OCDE (2013), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*.

A despesa em investigação e desenvolvimento (I&D) é consideravelmente inferior à média da OCDE. As despesas incorridas por empresas que estão mais próximas da procura do mercado e que têm maior probabilidade de alimentar os resultados comerciais, são menos de metade da média da OCDE em relação ao PIB. Uma grande parte das despesas com I&D ocorre em universidades e muito poucas empresas de alta tecnologia provêm do ambiente académico. Os resultados comerciais do que originalmente eram projetos académicos têm desempenhado um papel importante para o desenvolvimento de polos industriais em alguns países, nomeadamente nos Estados Unidos, onde vários polos de alta tecnologia surgiram em torno das universidades e onde os investigadores criaram importantes empreendimentos novos (Capart e Sandelin, 2004; Sandelin 2003; Harayama, 1998). Em contrapartida, em Portugal são poucos os doutorados que entram para o setor privado, permanecendo, pelo contrário, nas universidades (OCDE, 2014). De um modo mais geral, a ausência de uma ligação efetiva entre a investigação realizada nas universidades e a sua comercialização no setor privado, por exemplo através de serviços de transferência de tecnologia das universidades, continua a ser um problema grave.

O apoio público a I&D e à inovação das empresas consiste quase exclusivamente em créditos fiscais (OCDE, 2013c). Em termos prospetivos, encontrar um melhor equilíbrio entre o apoio direto a I&D e os créditos fiscais à I&D pode ser útil, uma vez que o apoio direto pode ajudar a abordar falhas de mercado específicas, tais como a ausência de cooperação. Dado que os novos operadores carecem normalmente de lucros tributáveis durante um número considerável de anos, os créditos fiscais a I&D correm o risco de se tornar um obstáculo implícito à entrada no mercado, favorecendo os operadores estabelecidos. Alguns países da OCDE permitem que os créditos fiscais sejam convertidos em reembolsos em numerário (Austrália, Canadá, Dinamarca, Noruega ou Reino Unido) ou dispõem de disposições alargadas de reporte de prejuízos por tempo indefinido (Austrália, Bélgica, Irlanda, Reino Unido). Portugal, pelo contrário, não permite o reembolso de créditos fiscais de I&D e o período de reporte de despesas com I&D está limitado a 8 anos. Neste cenário, é provável que os novos operadores enfrentem desvantagens significativas face aos operadores estabelecidos, nomeadamente num contexto de crédito escasso e dispendioso. Portugal deveria considerar a autorização de reembolsos dos créditos fiscais de I&D ou, alternativamente, o aumento do período de reporte.

Principais recomendações para aumentar a competitividade e os resultados das exportações

Promover a negociação salarial ao nível das empresas, inclusive através da eliminação das extensões administrativas das convenções coletivas de trabalho.

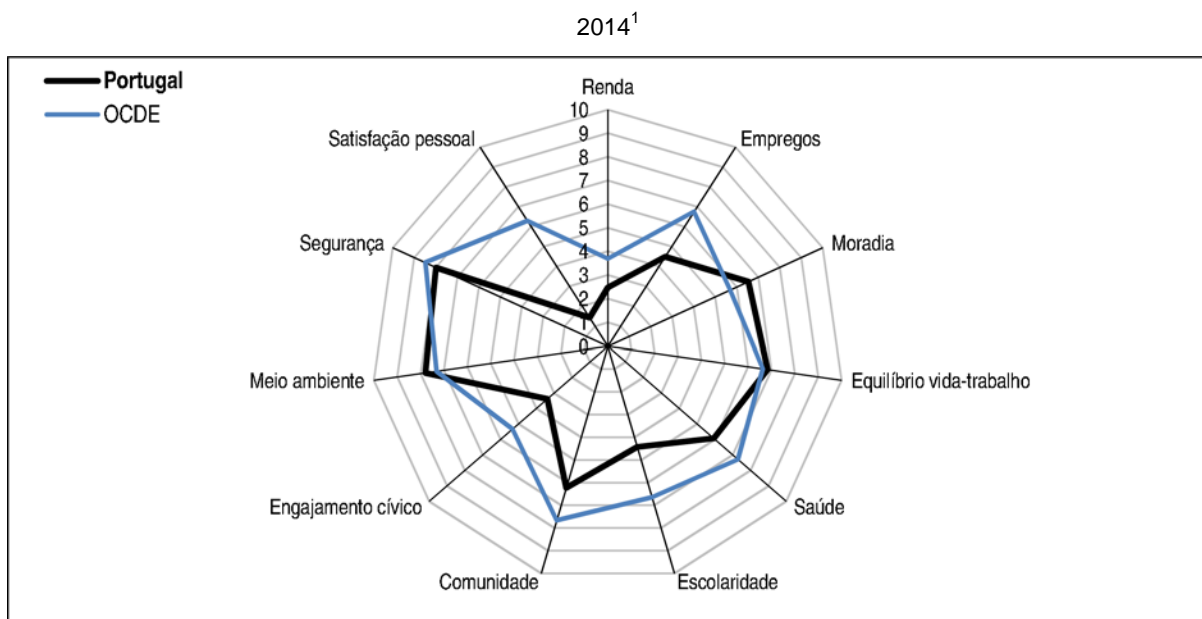
Reforçar a concorrência nos setores não-transacionáveis, através de um aumento da reforma regulamentar. Antecipar a eliminação dos sistemas de produção de energia elétrica com preços garantidos.

Melhorar as ligações existentes entre os investigadores das universidades e o setor privado. Ponderar a possibilidade de reembolso de créditos fiscais de investigação e desenvolvimento (I&D) para as empresas que registam prejuízos, ou o prolongamento do período de reporte.

Tornar o crescimento futuro mais inclusivo

O bem-estar e a dimensão social do processo de ajustamento são fundamentais para manter a coesão social e o apoio político a reformas adicionais. O Índice Better Life da OCDE relativo a 2014 mostra que os indicadores de bem-estar de Portugal são mistos (Figura 18). A perceção subjetiva do bem-estar parece ser baixa em Portugal. Neste domínio somente três países da OCDE registam classificações inferiores deste indicador. Portugal está também abaixo da média da OCDE em termos de renda, empregos, escolaridade, saúde, comunidade e engajamento cívico. Pelo contrário, está relativamente bem classificado, entre os primeiros dez países da OCDE, em termos de qualidade de moradia e ligeiramente acima da média da OCDE no que se refere à qualidade ambiental e ao equilíbrio entre a vida pessoal e profissional.

Figura 18. Resultados no bem-estar: Índice de Vida Melhor



1. Cada dimensão de bem-estar é medida por um a quatro indicadores do conjunto do Índice Vida Melhor da OCDE. Os indicadores normalizados são estabelecidos em média com ponderações iguais. Os indicadores são normalizados para ficarem entre 10 (melhor) e 0 (pior) de acordo com a seguinte fórmula: $(\text{valor do indicador} - \text{valor mínimo}) / (\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}) \times 10$.

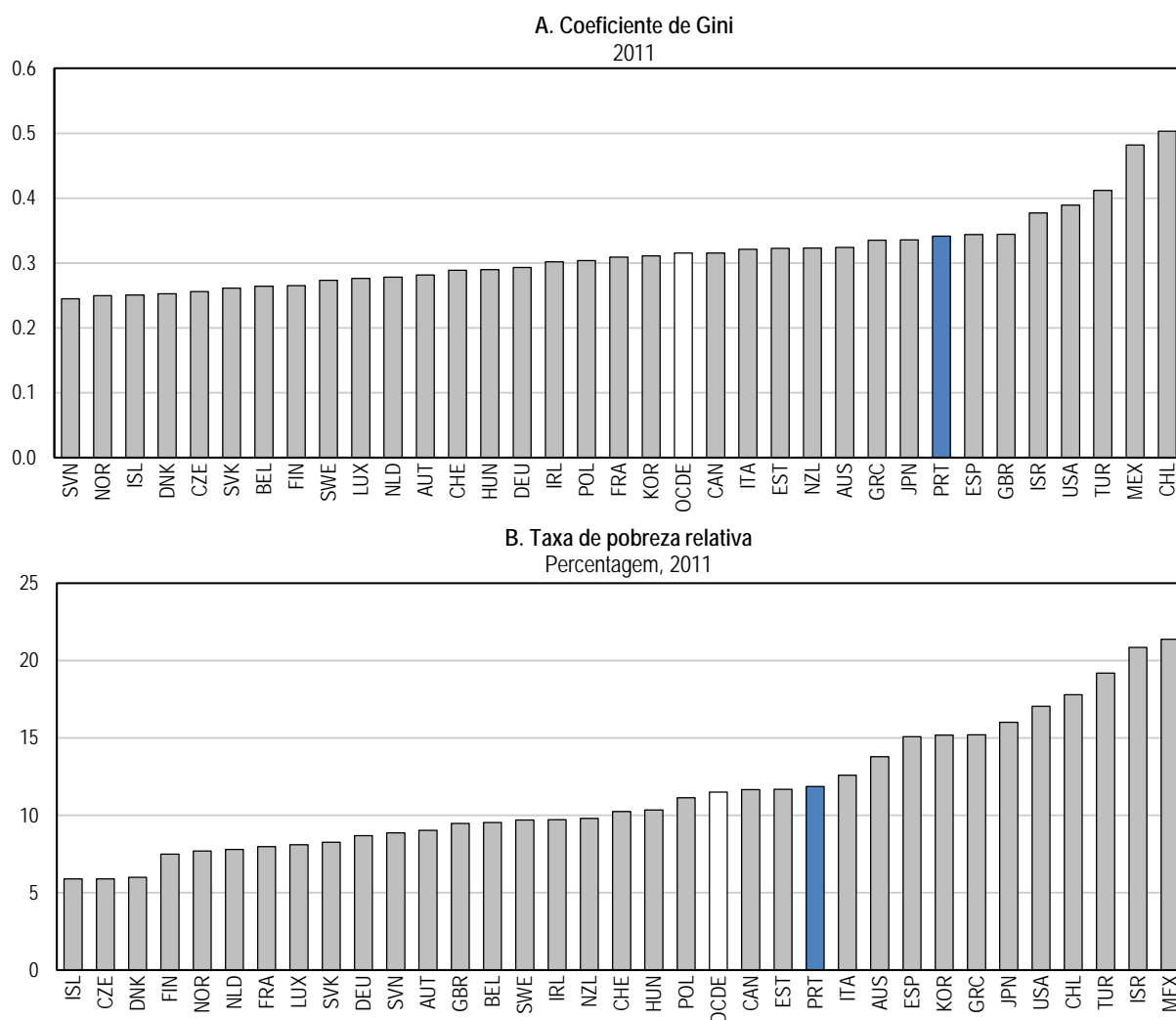
Fonte: OCDE (2014), *OECD Better Life Index*, www.oecdbetterlifeindex.org.

A desigualdade e a pobreza são elevadas

Recorrendo a todas as métricas normalmente utilizadas, a desigualdade de rendimentos em Portugal está consideravelmente acima da média da OCDE. Na Europa, Portugal tem o quarto nível mais elevado de pobreza relativa e é um dos países com maior desigualdade em termos de rendimento disponível (Figura 19). Entre 2004 e 2009, a desigualdade registou uma ligeira queda, a

percentagem do rendimento responsável pelos 10% de maiores rendimentos diminuiu e os escalões mais baixos da distribuição do rendimento registaram alguma melhoria. A crise económica, contudo, interrompeu esta ligeira queda e o coeficiente de Gini manteve-se, em geral, estável desde 2010, com uma ligeira diminuição em 2012. As famílias portuguesas sentiram o impacto da crise mais tarde do que as de outros países europeus, com o rendimento disponível a aumentar ainda até 2010, ao passo que na União Europeia, no seu conjunto, começou a diminuir a partir de 2008.

Figura 19. Desigualdade e pobreza¹



1. O coeficiente de Gini é calculado para o rendimento disponível das famílias após dedução de impostos e transferências, corrigido em função das diferenças na dimensão das famílias. A taxa de pobreza relativa tem por base 50% do rendimento disponível médio (corrigido em função da dimensão da família e após impostos e transferências) de toda a população. 2009 para o Japão. 2010 para a Bélgica. 2012 para a Austrália, a Hungria, o México e os Países Baixos.

Fonte: OCDE (2014), «Income Distribution Database», *OECD Social and Welfare Statistics* (database), julho.

A incidência da pobreza (rendimento inferior a metade do rendimento médio) parece relativamente estável ao longo dos últimos quatro anos disponíveis, tendo diminuído entre os idosos e aumentado entre os jovens. Todavia, tal reflete em grande medida uma diminuição do próprio rendimento médio. Usando a linha de pobreza ancorada de 2009, que fixa o valor real do limiar da pobreza em níveis de 2009 e depois o ajusta apenas em função da inflação, a percentagem de pessoas com rendimentos inferiores a 60% do rendimento médio aumentou 6,8 pontos percentuais entre 2009 e 2012 (Quadro 3). Os aumentos da pobreza foram mais pronunciados entre a população em

idade ativa, crianças e jovens, ao passo que a pobreza aumentou apenas ligeiramente entre os aposentados. Numa comparação a nível internacional, Portugal registou um crescimento considerável da pobreza, uma vez que somente 4 países da OCDE registaram aumentos mais fortes da pobreza medida por uma taxa de pobreza ancorada (Figura 20).

Quadro 3. Indicadores de desigualdade e pobreza

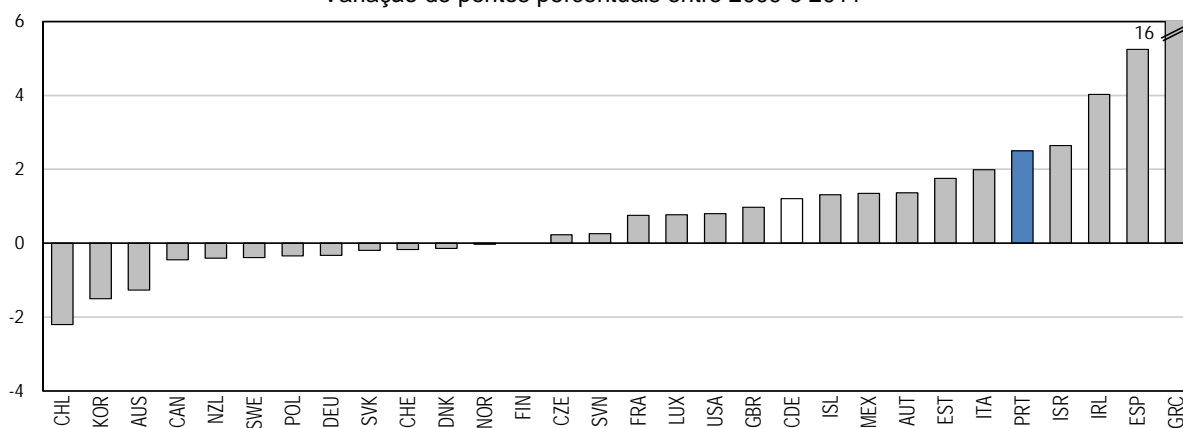
	Unidade	2009	2010	2011	2012
Rendimento disponível ¹	EUR/ano	8 678	8 410	8 323	8 173
Desigualdade de rendimentos					
Índice de Gini		0,337	0,342	0,345	0,342
Rácio de quintis do rendimento S80/S20	%	5,6	5,7	5,8	6,0
Rácio de decis do rendimento S90/S10	%	9,2	9,4	10,0	10,7
Pobreza relativa ²					
Linha de pobreza	EUR/mês	434	421	416	409
Taxa de pobreza (tudo)	%	17,9	18,0	17,9	18,7
0-17 anos de idade	%	22,4	22,4	21,8	24,4
18-64 anos de idade	%	15,7	16,2	16,9	18,4
65+ anos de idade	%	21,0	20,0	17,4	14,7
Pobreza ancorada ³					
Linha de pobreza	EUR/mês	434	440	456	469
Taxa de pobreza (tudo)	%	17,9	19,6	21,3	24,7
0-17 anos de idade	%	22,4	23,8	26,1	30,9
18-64 anos de idade	%	15,7	17,7	20,4	23,7
65+ anos de idade	%	21,0	21,6	20,1	22,4

1. Em EUR atuais corrigidos pela dimensão da família.
2. A linha de pobreza é definida como 60% do rendimento disponível médio em cada ano, corrigida pela dimensão das famílias.
3. A linha de pobreza é fixa nos 60% do rendimento disponível médio em 2009 e corrigida pela inflação e pela dimensão das famílias.

Fonte: INE (2014), «Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC) 2013», Instituto Nacional de Estatística.

Figura 20. Taxas de pobreza ancorada

Variação de pontos percentuais entre 2009 e 2011¹

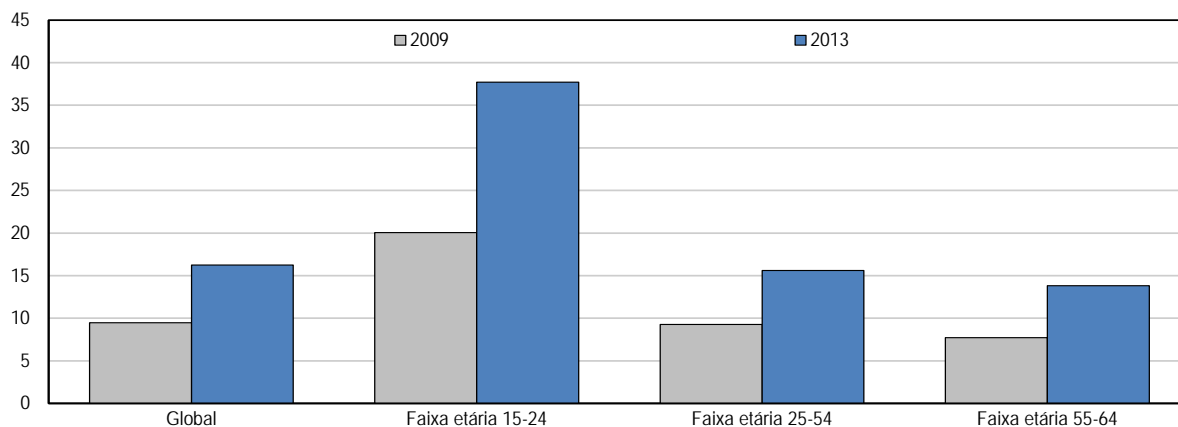


1. A taxa da pobreza «ancorada» é uma referência «ancorada» a metade do rendimento médio real observado em 2005 (ou seja, mantendo constante o valor da linha de pobreza de 2005). Variação entre 2010 e 2012 para a Austrália e o México. O agregado da OCDE abrange 29 países.

Fonte: OCDE (2014), «Income Distribution Database», OECD Social and Welfare Statistics (database), julho.

A perda de emprego é uma das principais razões para a perda de rendimento por parte das famílias. A taxa de desemprego aumentou de 9,5% em 2009 para 14,0% em agosto de 2014, com um pico intermédio de quase 17,5% (Figura 21). O aumento do desemprego afetou em particular os jovens, cuja taxa de desemprego aumentou para mais de 42% no primeiro trimestre de 2013. O emprego jovem diminuiu mais de metade entre aqueles com uma escolaridade abaixo do ensino secundário e um em cada seis jovens com idade entre os 15 e os 24 anos não está empregado nem a preparar-se para estar.

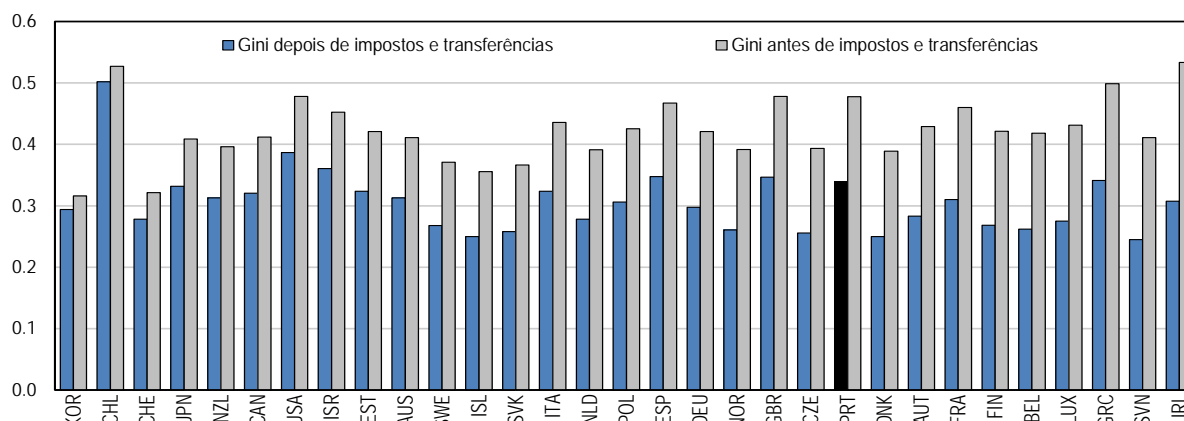
Figura 21. Taxa de desemprego por faixa etária
 Percentagem da força de trabalho



Fonte: OCDE (2014), *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database), junho.

Os impostos e transferências atenuam consideravelmente a desigualdade dos rendimentos do mercado, reduzindo o coeficiente de Gini em cerca de 0,14 pontos (Figura 22). No entanto, os países da OCDE à direita de Portugal na figura abaixo registam reduções da desigualdade mais acentuadas através de impostos e prestações sociais, a partir, na maioria dos casos, de níveis de desigualdade já mais baixos. Isto sugere que mais poderá ser alcançado para melhorar a equidade através de políticas sociais e, tendo em conta que as despesas sociais de Portugal estão acima da média da OCDE, é provável que essas melhorias sejam conseguidas tornando as políticas de redistribuição existentes mais eficientes, por oposição a uma maior despesa.

Figura 22. Redução da desigualdade resultante de impostos e transferências
 Coeficiente de Gini, população em idade ativa, 2011¹



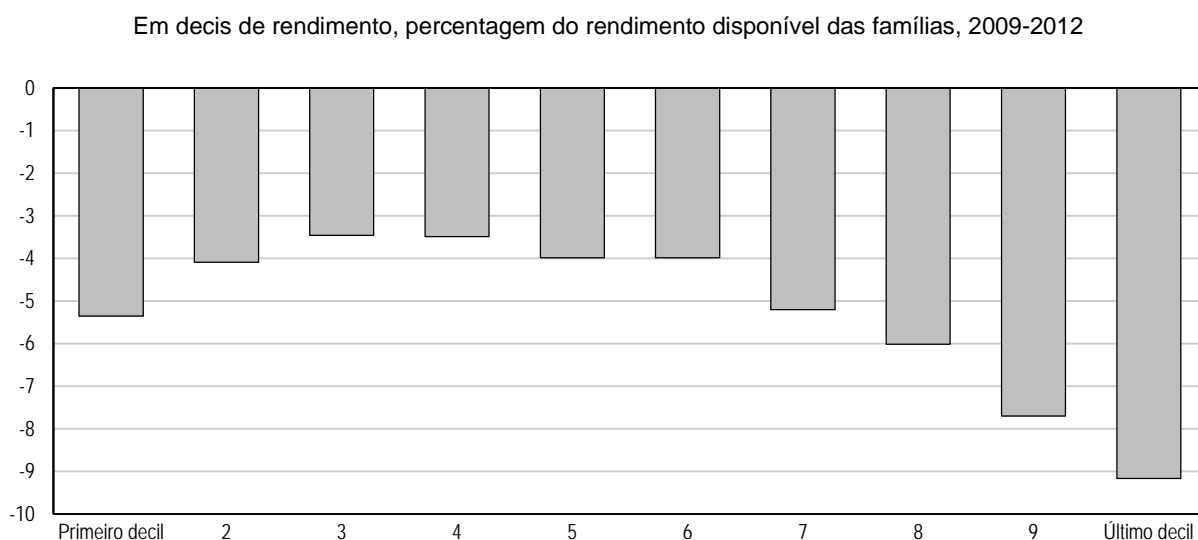
1. 2009 para o Japão. 2010 para a Bélgica. 2012 para a Austrália e para os Países Baixos. A idade ativa é definida como estando entre os 18 e os 65 anos de idade. Os países são classificados por ordem crescente da diferença entre o coeficiente de Gini antes e depois de impostos e transferências.

Fonte: OCDE (2014), «Income Distribution Database», *OECD Social and Welfare Statistics* (database), julho.

Políticas para reduzir a desigualdade e a pobreza

Aumentar o impacto de distribuição das políticas sociais irá requerer a consolidação de prestações sociais sobrepostas e um melhor direcionamento das prestações aos que mais necessitam. No entanto, apesar das reformas recentes, levadas a cabo no contexto da consolidação orçamental, terem transferido a maior parte dos encargos para as famílias de elevado rendimento, as simulações sugerem que o grupo com o menor rendimento sofreu também perdas significativas em virtude das reformas (Figura 23). Um padrão similar foi observado na Grécia e, em menor medida, em Espanha, enquanto em Itália, a consolidação orçamental afetou todos os grupos de rendimentos aproximadamente da mesma forma.

Figuras 23. Alteração simulada no rendimento disponível das famílias em virtude da consolidação orçamental



Fonte: Avram, S., F. Figari, C. Leventi, H. Levy, J. Navicke, M. Matsaganis, E. Militaru, A. Paulus, O. Rastrigina and H. Sutherland (2012), «The distributional effects of fiscal consolidation in nine EU countries», *Research note 01/2012*, Comissão Europeia, DG do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, dezembro.

Vários outros programas estão implementados para proteger as pessoas e as famílias mais vulneráveis, o que conduz a prestações sobrepostas com conjuntos diferentes de regras. Isto dificulta o controlo, facilita a fraude e compromete a eficiência e a eficácia dos programas. Uma forma de reduzir a sobreposição e de melhorar os objetivos fixados seria considerar um limite de prestações sociais acumuladas, o que melhoraria também o controlo das prestações totais recebidas pelas famílias, incluindo as asseguradas pelas administrações locais. Tal limite de prestações poderia garantir que a acumulação de prestações não dê origem a um desincentivo ao trabalho. Existe, em particular, um risco de as taxas marginais efetivas de imposto (decorrentes da moderação de prestações à medida que o rendimento cresce) poderem aumentar à medida que os programas se sobrepõem entre si. As autoridades devem analisar o efeito cumulativo destes programas e racionalizá-los conforme necessário.

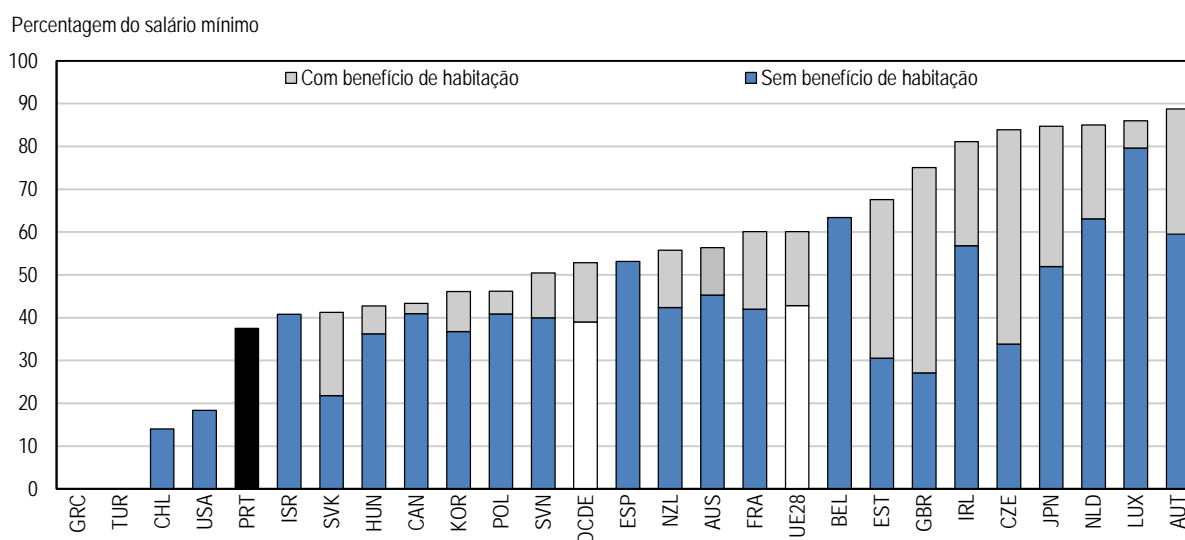
O regime de rendimento mínimo garantido de Portugal, o rendimento social de inserção (RSI), é uma transferência mensal que complementa o rendimento mensal do beneficiário até um limiar de rendimento mínimo de referência. As prestações estão condicionadas à participação num programa de inclusão social obrigatório, o qual inclui cursos de formação de curta duração e iniciativas de regresso ao mercado de trabalho, bem como a frequência escolar regular de todas as crianças em idade escolar que vivem na família e o cumprimento dos planos de vacinação infantil. As reformas realizadas em 2010 e 2012, que alteraram a forma como o rendimento familiar per capita é calculado para famílias com vários membros, levaram a uma redução do número de beneficiários elegíveis superior a 40%, incluindo a perda das prestações do RSI por parte de mais de 50 000 crianças e jovens, e a uma redução do valor das prestações. Além disso, face ao salário mínimo ou à linha de

pobreza, as prestações de rendimento mínimo em Portugal são baixas quando comparadas a nível internacional (Figura 24).

Com 40% dos desempregados a viverem abaixo da linha da pobreza, esta redução do apoio ao rendimento de último recurso para os pobres deveria ser revertida. Os limiares de referência do RSI deveriam ser aumentados, o que conduziria a níveis superiores de prestações sociais e a mais beneficiários elegíveis. Apesar do risco de criar desincentivos ao trabalho, as prestações do RSI em Portugal são baixas face ao salário mínimo numa comparação a nível internacional. Um melhor direcionamento dos recursos às famílias com crianças poderá ser alcançado conferindo às crianças um peso maior no cálculo das prestações do RSI. Simultaneamente, seria necessário reforçar os mecanismos de controlo e antifraude e tornar os programas de inclusão social mais eficazes, tendo em vista, sempre que possível, a integração dos beneficiários do RSI no mercado de trabalho.

Figura 24. Prestações de rendimento mínimo

Nível de rendimento líquido por prestação de rendimento mínimo em numerário (com ou sem apoio às famílias) para famílias unipessoais, 2012¹



Os rendimentos líquidos médios das famílias são retirados de um inquérito realizado em ou por volta de 2012, expressos a preços de 2012 e antes de custos de habitação (ou outras formas de despesa «consignada»). Os resultados encontram-se corrigidos em relação à dimensão da família (escala de equivalência é a raiz quadrada da dimensão da família) e contabilizam todas as prestações pecuniárias relevantes (assistência social, prestações familiares, apoio em numerário relacionado com habitação, como indicado). Os agregados da OCDE e da UE28 referem-se a médias não ponderadas dos países com uma política de salário mínimo e incluídos no gráfico.

Fonte: OCDE (2014), «Taxes and benefits», *OECD Social Expenditure Statistics* (database), junho.

As reformas fiscais afetaram também a distribuição de rendimentos em Portugal. Em 2013, os escalões de impostos sobre o rendimento das pessoas singulares foram redefinidos, as taxas marginais aumentadas e todos os rendimentos acima do salário mínimo nacional foram sujeitos a uma contribuição extraordinária de solidariedade de 3,5%. Simultaneamente, as isenções fiscais foram reduzidas, incluindo as referentes a despesas de educação privada e de saúde, o que afeta predominantemente as famílias em melhor situação financeira. Os efeitos destas alterações são ainda difíceis de avaliar, mas é provável que se orientem no sentido de uma maior redistribuição. As reformas do IVA incluem a aplicação da taxa normal superior ao setor da restauração e a alguns alimentos preparados. No seu conjunto, é provável que estas reformas tenham também tornado o IVA mais progressivo, dado que muitos destes artigos são mais consumidos pelas famílias mais ricas. Em qualquer dos casos, as taxas de IVA reduzidas são uma forma ineficiente de apoiar as famílias de baixos rendimentos.

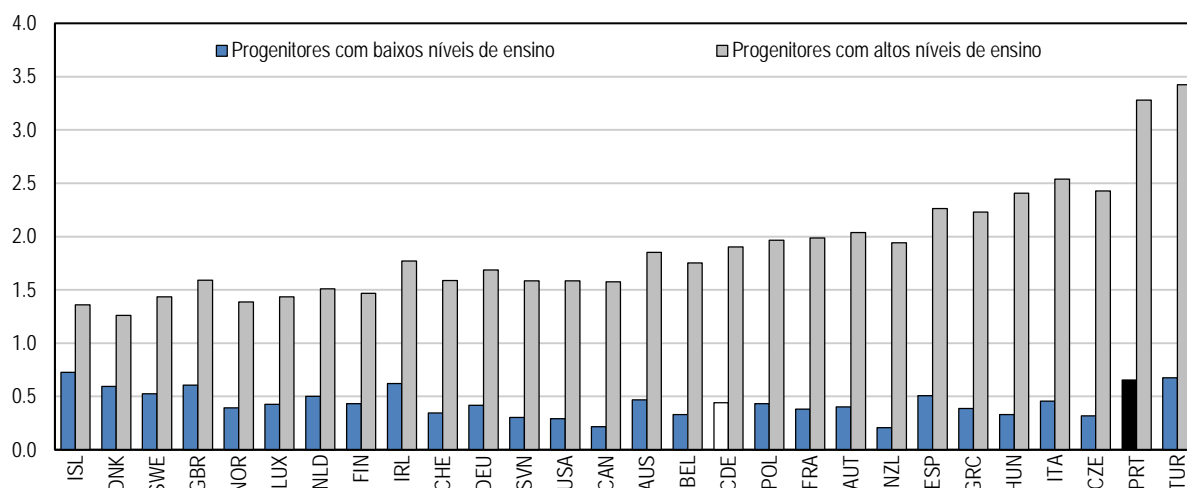
Apesar das reformas recentes, as prestações de desemprego abrangem apenas cerca de 45% dos desempregados e favorecem os trabalhadores mais velhos. Os níveis das prestações continuam a estar extremamente dependentes da idade, na medida em que cortes maiores na duração subsídio de desemprego aos trabalhadores com mais idade são compensados parcialmente com o subsídio social de desemprego de maior duração. A ligação entre a idade e a duração da prestação deveria ser eliminada, ao passo que as condições de elegibilidade deveriam tornar-se menos rigorosas para alargar a cobertura das prestações, em especial, no caso dos jovens trabalhadores.

As despesas sociais caracterizam-se serem enviesadas para beneficiários mais velhos. Portugal gasta 12,4% do PIB em prestações de velhice e sobrevivência face a 8,5% da média da OCDE, enquanto as despesas com prestações familiares são de apenas 1,5% do PIB por comparação à média da OCDE de 2,3%. Simultaneamente, as taxas de pobreza aumentaram, em particular, entre as famílias com crianças ao longo do período de 2009-2012, o que sugere uma necessidade de dar prioridade ao apoio prestado a crianças e jovens que vivem na pobreza ou que estejam em risco de pobreza. Esta necessidade é reforçada pelas taxas de desemprego extremamente elevadas entre os jovens.

O sistema de ensino também pode contribuir mais para os objetivos de equidade. Em Portugal, a associação entre as origens socioeconómicas dos alunos e o seu desempenho escolar é mais acentuado do que a média da OCDE e muita desta relação reside ao nível escolar (OCDE 2012b, OCDE 2013e). Por conseguinte, as diferenças socioeconómicas entre escolas são um bom indicador da previsão do desempenho de uma escola de acordo com as avaliações PISA da OCDE e, comparativamente a outros países, é muito mais provável que os filhos de pais com um nível de educação elevado participem no ensino superior do que os outros (Figura 25). As políticas direcionadas às escolas desfavorecidas podem, assim, ser particularmente eficazes na subida dos níveis de desempenho e de equidade. Além disso, o sistema de ensino deveria colocar uma maior ênfase à disponibilização de opções de formação a estudantes com menos inclinações académicas através da melhoria do sistema de ensino e formação profissional e prestando um melhor apoio ao elevado valor do abandono escolar.

Figura 25. Relação entre a participação dos estudantes no ensino superior e o estatuto socioeconómico

Rácio de probabilidades de ser um estudante no ensino superior pelo nível de ensino dos progenitores, 2009¹



1. O gráfico mostra as probabilidades de alguém com antecedentes de baixo (ou alto) nível de ensino frequentar o ensino superior. O rácio de probabilidade é calculado através da comparação da proporção de progenitores com baixos (ou altos) níveis de ensino no total da população de progenitores em relação à proporção de estudantes no ensino superior cujos progenitores têm baixos (ou altos) níveis de ensino. Se for provável que os jovens com antecedentes de baixo (ou alto) nível de ensino frequentem o ensino superior de forma igual àqueles provenientes de famílias com um mais alto (ou baixo) nível de ensino, o rácio de probabilidades será igual a 1. Os países estão classificados por ordem crescente da diferença entre os rácios de probabilidades de ser um estudante no ensino superior com antecedentes de baixou e alto nível de ensino.

Fonte: OCDE (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*.

O alargamento das políticas ativas de emprego pode também melhorar o desempenho no mercado de trabalho de pessoas com dificuldades no mercado de trabalho, em particular, os desempregados e os jovens. As melhorias recentemente adotadas das políticas ativas de emprego incluem cursos de formação de curta duração, apoio financeiro a estágios, um subsídio à contratação pago a empresas que prestem formação e o reembolso temporário das contribuições para a Segurança Social na contratação de desempregados com menos de 30 ou mais de 45 anos. Em termos prospetivos, os conselheiros de orientação profissional nos centros de emprego deveriam assumir um papel mais ativo na gestão de indicações para programas específicos de políticas ativas de emprego. Tal promoveria a inscrição dos candidatos a emprego que mais possam beneficiar destes programas e reduziria as limitações de capacidade. Já estão a ser realizados esforços neste sentido e os resultados empíricos sugerem um impacto positivo significativo no regresso ao emprego (Martins e Pessoa e Costa, 2014). Sistemas de controlo e de aplicação de sanções, embora sejam muito rígidos por princípio, na prática são muito menos rigorosos, uma vez que a comprovação da procura de emprego é muitas vezes superficial e o cancelamento das prestações raramente aplicado. Houve um progresso positivo na avaliação dos programas de apoio aos desempregados e estes esforços deveriam ser ainda mais reforçados e utilizados para canalizar os recursos escassos para os programas mais eficazes.

Principais recomendações para reduzir a desigualdade e a pobreza

Reforçar a protecção social através da redução de sobreposição entre programas e garantindo um melhor direcionamento, o que geraria recursos para aumentar as prestações do RSI, de um modo neutro do ponto de vista fiscal.

Tornar as prestações de desemprego independentes da idade e reestruturar as condições de elegibilidade para alargar o âmbito da sua cobertura.

Continuar a aumentar as políticas ativas do mercado de trabalho e controlar de perto o desempenho do programa.

Aumentar a educação de adultos e os programas de regresso à escola para ajudar os desempregados e as pessoas que têm a necessidade de adquirir competências relevantes.

Bibliografia

Arnold, J., B. Javorcik e A. Mattoo (2011), «Does Services Liberalization Benefit Manufacturing Firms? Evidence from the Czech Republic». *Journal of International Economics*, 85(1).

Banco de Portugal (2014). *Boletim estatístico* 6, junho 2014, Lisboa.

Capart, G. e J. Sandelin (2004). «Models of, and Missions for, Transfer Offices from Public Research Organizations», *mimeo*, Stanford University, disponível em <http://otl.stanford.edu/documents/JSmissionsModelsPaper-1.pdf>, acedido por último em julho de 2014.

Cournède, B., A. Goujard e Á. Pina (2013), «How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation?: A Proposed Methodology for Instrument Choice with an Illustrative Application to OECD Countries», *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 1088, OECD Publishing.

DGTF (Direcção-Geral do Tesouro e Finanças) (2012), «Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório de 2012», agosto de 2012.

CE (Comissão Europeia) (2014a), Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2014 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2014, COM(2014) 423 final, Brixelas.

- CE (Comissão Europeia) (2014b), «Energy Economic Developments in Europe», *European Economy*, 1/2014, Direção.Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, Bruxelas.
- Guichard, S., et al. (2007), «What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences», *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 553, OECD Publishing.
- Harayama, Y. (1998), «Private Incentive and the Role of Government in Technology Advancement: Silicon Valley, Stanford University and the Federal Government». *mimeo*, University of Geneva, disponível em <http://web.stanford.edu/dept/HPS/TimLenoir/SiliconValley99/Harayama/SVResearch.pdf>, acedido por último em julho de 2014.
- Harding, M. (2014), «The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use», *OECD Taxation Working Papers*, N.º 21, OECD Publishing.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2014a), *IMF Country Report No. 14/56*, Fundo Monetário Internacional, fevereiro de 2014.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2014b), *IMF Country Report No. 14/102*, Fundo Monetário Internacional, abril de 2014.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2014c), *Global Financial Stability Report*, Fundo Monetário Internacional, abril de 2014.
- Laryea, T. (2010), «Approaches to Corporate Debt Restructuring in the Wake of Financial Crises», *IMF Staff Position Notes*, Fundo Monetário Internacional, janeiro 26.
- Martins, P. e S. Pessoa e Costa (2014), «Reemployment effects from increased activation: Evidence from times of crisis.» *CGR Working Papers*, No. 52, Centre for Globalization Research, Queen Mary, Universidade de Londres.
- OCDE (2011), *OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2011*, OECD Publishing.
- OCDE (2012), *OECD Economic Surveys: Portugal 2012*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2012-en.
- OCDE (2012b), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183933-en>.
- OCDE (2013b), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013*, OECD Publishing.
- OCDE (2013c), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*. OECD Publishing.
- OCDE (2013d), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing.
- OCDE (2013e), *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*, OECD Publishing.
- OCDE (2013f), *OECD/WTO Trade in value added (TiVa) Indicators: Portugal*, OECD Publishing, available at http://www.oecd.org/sti/ind/TiVA_PORTUGAL_MAY_2013.pdf, acedido por último em setembro de 2013.
- OCDE (2014), *Main Science and Technology Indicators (database)*, OECD Publishing.

Sandelin, J. (2003), «University Technology Transfer in the U.S.: History, Status and Trends», *mimeo*, Office of Technology Licensing Stanford University, 2003. Disponível em <http://otl.stanford.edu/documents/JSUSHistoryTrends.pdf>, acedido por último em julho de 2014.

Sarmiento, J. M. (2013), «As Parcerias Público Privadas e o seu enquadramento no Orçamento do Estado Português», *Revista do Ministério Público*, 136, outubro: dezembro 2013.

Anexo

Avanços nas principais reformas estruturais

Este quadro analisa as ações implementadas relativamente às recomendações de estudos anteriores. As recomendações que são novas neste estudo encontram-se elencadas no capítulo relevante.

Estabilidade financeira

Recomendações anteriores	Ações implementadas e avaliação actual
Abordar os incentivos para investir em setores protegidos e realizar evergreening de empréstimos problemáticos.	O Banco de Portugal está a finalizar um «Plano Estratégico de Reestruturação da Dívida das Empresas», incluindo o desenvolvimento de um sistema de alerta precoce.
Tornar as pequenas e médias empresas mais dependentes do capital próprio e reorientar os fundos da UE para essas empresas.	Prevê-se que uma instituição financeira de desenvolvimento esteja operacional do segundo semestre de 2014, cujas atribuições incluem a gestão do apoio prestado pela UE a pequenas e médias empresas (PME) e a melhoria do financiamento não associado a dívida destinado a PME.

Política orçamental

Recomendações anteriores	Ações implementadas e avaliação actual
Cumprimento da despesa orçamentada a todos os níveis da administração pública para observar as metas globais do défice..	Os objetivos orçamentais foram, globalmente, cumpridos.
Introduzir uma regra de despesa pública consistente, explícita e de aplicação fácil.	Estão a ser realizados esforços orçamentais no sentido das metas do orçamento público..
O apoio às administrações locais e regionais deveria ser acompanhado por melhorias no quadro orçamental.	Uma nova lei das finanças locais (Lei n.º 73/2013) entrou em vigor em janeiro de 2014. Inclui novas regras orçamentais destinadas às administrações locais, inclusive em relação a atrasos nos pagamentos, passivos extrapatrimoniais e limites de despesa.

Políticas de educação, de trabalho e sociais

Recomendações anteriores	Ações implementadas e avaliação actual
Centrar o sistema de avaliação no acompanhamento de pessoas e grupos ao longo do tempo.	Foi introduzido um teste no final do 4.º ano para além do existente no final do 6.º ano.
Reduzir ainda mais a indemnização por despedimento.	As indemnizações por despedimento por justa causa foram reduzidas.
Introduzir uma arbitragem vinculativa nos litígios relativos a despedimentos.	Sem progressos.
Tornar a duração da prestação de desemprego menos dependente da idade e assegurar que as alterações à elegibilidade melhoram a cobertura das prestações.	Apesar dos progressos recentes, as prestações de desemprego continuam a apresentar ainda um grau significativo de dependência da idade. A cobertura das prestações foi alargada para incluir alguns trabalhadores por conta própria.
Eliminar a extensão administrativa das convenções coletivas.	As extensões administrativas foram temporariamente suspensas, mas é provável que venham a ser reativadas
Reduzir as contribuições patronais para a Segurança Social dos trabalhadores com salários mais baixos.	Foi implementado um regime de reembolso das contribuições para a Segurança Social para jovens desempregados, embora não relacionado a salários baixos.

Ambiente de negócios e mercados de produto

Recomendações anteriores	Ações implementadas e avaliação actual
Manter o dinamismo na reforma da justiça para acelerar a resolução de processos cíveis e comerciais.	Não obstante várias reformas que melhoraram a gestão dos tribunais e alteraram a estrutura geográfica do sistema de justiça, o número de processos em atraso continua a ser significativo.
Implementar plenamente a iniciativa «Licenciamento zero».	Implementada.

Recomendações anteriores	Ações implementadas e avaliação actual
Assegurar que os novos procedimentos de despejo diminuem o tempo de despejo de arrendatários em incumprimento.	Foi implementada uma plataforma eletrónica que facilita o despejo.
Introduzir um acordo completo de operador de redes móveis virtuais (MVNO).	Foi implementado um acordo de operador de redes móveis virtuais (MVNO).
Reduzir o apoio excessivo à produção de energia.	O apoio às energias renováveis é ainda considerável.

Síntese dos capítulos

Capítulo 1

Fomentar as exportações

Nos anos anteriores à crise, Portugal apresentava um baixo crescimento, uma diminuição da competitividade das exportações e desequilíbrios crescentes que incluíam um enorme défice da balança de transações correntes e uma forte expansão do setor não transacionável. Reforçar os resultados das exportações é, por conseguinte, um dos principais desafios que Portugal enfrenta. Desde que Portugal iniciou um ambicioso programa de reformas estruturais em 2011, têm-se verificado sinais de um reequilíbrio bem-sucedido da economia, mas muito ainda necessita de ser feito para potenciar o sucesso recente das exportações. Isto inclui medidas para melhorar a competitividade de custos, tais como reformas nos setores energético e dos serviços, bem como medidas para fomentar o crescimento da produtividade, tais como a reforma fiscal, a melhoria do desempenho do sistema judicial e um melhor apoio público à investigação e ao desenvolvimento. Tendo em conta que as empresas de exportação são, em geral, as melhores na sua indústria e têm sido assim ainda antes de se tornarem exportadoras, é importante evitar políticas que possam abrandar as possibilidades de as empresas com elevado desempenho ganharem quota de mercado, tais como a expansão das convenções coletivas de trabalho ou a concessão de créditos fiscais para atividades de investigação e desenvolvimento. O apoio às pequenas empresas deveria também ser concebido por forma a beneficiar as novas empresas (start-ups) com um forte desempenho de crescimento, mais do que pequenas empresas já estabelecidas há muito.

CAPÍTULO 2

Reduzir a desigualdade e a pobreza

Portugal possui uma das distribuições do rendimento mais desiguais da Europa, bem como elevados níveis de pobreza. A crise económica interrompeu um declínio a longo prazo gradual em termos de desigualdade e de pobreza, com o número de famílias pobres a aumentar, afetando especialmente as crianças e os jovens. O desemprego é uma das principais razões pelas quais os rendimentos das famílias diminuíram. O sistema fiscal e de prestações reduz consideravelmente a desigualdade e a pobreza. O sistema fiscal é marcadamente progressivo e é provável que as reformas fiscais recentes tenham aumentado esta progressividade. As transferências, em especial de prestações não associadas a pensões, estão a reduzir a desigualdade e a pobreza de uma forma relativamente eficaz. No entanto, alguns ajustamentos poderiam reforçar o papel equalizador do sistema de prestações, em geral tendencioso para as prestações aos mais idosos, ao passo que as famílias com crianças deverão receber mais apoio. O aumento dos limiares de rendimento no regime de rendimento mínimo garantido RSI seria uma forma bem orientada para apoiar as famílias mais vulneráveis, em particular, as famílias com crianças. As prestações de desemprego também incluem um viés significativo para os beneficiários mais velhos e sua cobertura é relativamente baixa. Os créditos fiscais associados ao trabalho destinados a pessoas com baixos rendimentos podem constituir uma forma mais eficaz de apoiar as famílias de baixos rendimentos do que aumentar o salário mínimo, o que conduziria à perda de postos de trabalho. O sistema educativo deveria assegurar um maior apoio aos estudantes em risco de reprovação para reduzir a repetição de ano e as taxas de abandono escolar, ao passo que o aumento do número de alunos por sala de aula seria uma forma razoável de gerar poupanças sem afetar muito o progresso da aprendizagem. O alargamento dos cursos profissionais e da educação de adultos, incluindo no contexto de políticas ativas de emprego, poderia aumentar a capacidade de muitas famílias de gerar rendimentos e conduzir a uma distribuição de rendimentos mais equitativa.

Este estudo é publicado sob a responsabilidade do Comité de Análise da Economia e do Desenvolvimento da OCDE, responsável pela análise da situação económica dos países membros.

A situação e políticas económicas de Portugal foram analisadas pelo Comité em 23 de setembro de 2014. O projeto de relatório foi depois revisto à luz das discussões e o relatório final foi aprovado por todo o Comité em 6 de outubro de 2014.

O projeto de relatório do Secretariado foi preparado para o Comité por Jens Arnold sob a supervisão de Pierre Beynet. O apoio à investigação foi prestado por Gabor Fulop e Matheus Bueno.

O estudo anterior relativo a Portugal foi divulgado em julho de 2012.

Informações adicionais

Para obter informações adicionais relativas a esta síntese, contacte:

Jens Arnold (e-mail: jens.arnold@oecd.org, tel.: +33 1 45 24 87 22).

Pierre Beynet; (e-mail: pierre.beynet@oecd.org, tel.: +33 1 45 24 96 35) ou

Ver também <http://www.oecd.org/eco/surveys/Portugal>.

Como obter esta publicação

Este estudo pode ser adquirido na nossa livraria online: www.oecd.org/bookshop.

As publicações da OCDE e as bases de dados estatísticas estão também disponíveis através da nossa biblioteca online: www.oecdilibrary.org.

Documentos relacionados

Inquéritos Económicos da OCDE: Os *Inquéritos Económicos* da OCDE analisam as economias dos países membros e, periodicamente, de não membros selecionados. Todos os anos são publicados aproximadamente 18 inquéritos, que estão disponíveis individualmente ou por subscrição. Para obter mais informações, consultar a secção Publicações Periódicas na livraria online da OCDE em www.oecd.org/bookshop.

Economic Outlook da OCDE: Mais informações sobre esta publicação podem ser consultadas no sítio da OCDE em www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Reformas das políticas económicas: Rumo ao crescimento: Mais informações sobre esta publicação podem ser consultadas no sítio da OCDE em www.oecd.org/economics/goingforgrowth.

Informação adicional: Mais informação sobre o trabalho do Departamento de Economia da OCDE, incluindo informação sobre outras publicações, dados e Documentos de Trabalho, disponíveis para serem descarregados, podem ser consultados no sítio do Departamento em www.oecd.org/eco.

Documentos de Trabalho do Departamento de Economia: www.oecd.org/eco/workingpapers.

Trabalho da OCDE sobre Portugal: www.oecd.org/Portugal.