© OCDE 2017

Avaliação e recomendações

- *A economia está a recuperar e a reequilibrar-se gradualmente*
- *O cenário económico apresenta mais desafios e as vulnerabilidades estão a aumentar*
- *Gerir o limitado espaço orçamental*
- *Garantir a estabilidade financeira*
- *Reforçar o financiamento do investimento*
- *Melhorar o ambiente de negócios para estimular o investimento*
- *Melhorar as qualificações*
- *Tornar o crescimento mais sustentável*

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelitas. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo dos Montes de Golã, Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

A economia está a recuperar e a reequilibrar-se gradualmente

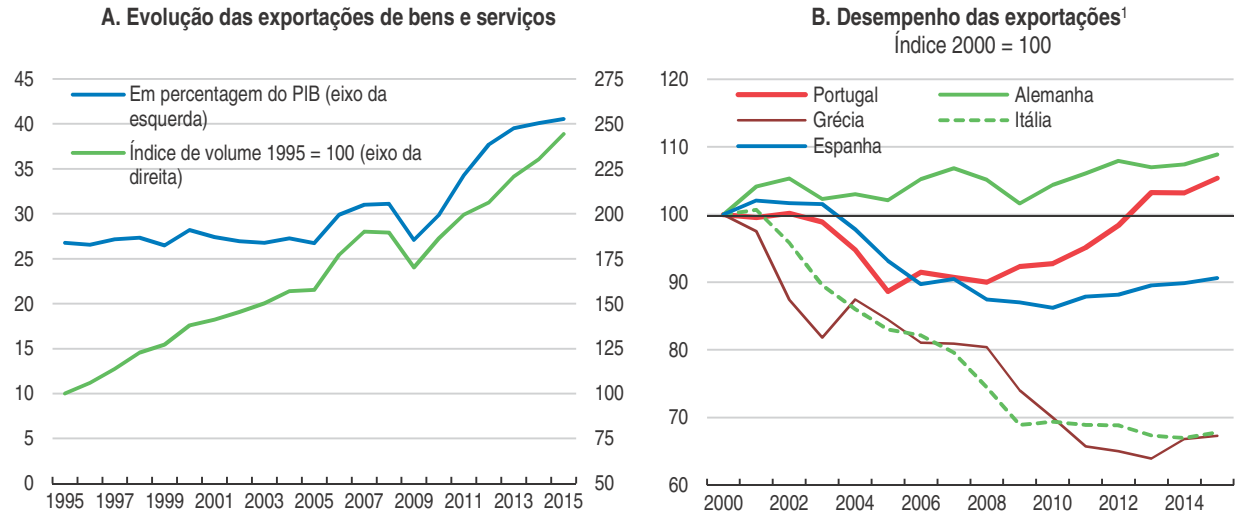
Portugal assumiu um ambicioso programa de reformas estruturais desde 2011. As reformas estenderam-se a um amplo leque de áreas, tais como os mercados de produtos, mercados de trabalho, impostos, regulamentação e setor público. Estas reformas têm apoiado a recuperação gradual da economia portuguesa, com "ventos de feição" adicionais resultantes da política monetária altamente acomodatícia e dos baixos preços do petróleo.

As reformas estruturais do passado conduziram também a um reequilíbrio bem sucedido da economia, com o aumento progressivo das exportações. Este é um feito notável, tendo em conta o seu desempenho historicamente fraco. Quando Portugal aderiu à União Europeia em 1986, as suas exportações concentravam-se fortemente em produtos que requeriam força de trabalho relativamente pouco dispendiosa, mas esta vantagem competitiva dissipou-se com a adesão da China à Organização Mundial do Comércio em 2001, o fim do Acordo Multifibras em 2005 e os alargamentos da UE para Leste em 2004 e 2007. Nessa altura, as respostas em matéria de políticas incluíam o fortalecimento do consumo público e privado, bem como uma expansão dos setores não-transacionáveis, financiados por um melhor acesso ao crédito externo em conjunto com a adesão ao Euro. Os bancos constituíam o principal canal para estas entradas de crédito e os problemas a que assistimos atualmente no setor bancário devem-se em parte a uma herança deste período.

A crise financeira mundial implicou mudanças bruscas no acesso ao financiamento externo, com a formação de elevados défices orçamentais endémicos e o aumento da dívida, culminando num programa de ajuda externa em 2011. Desde então, temos assistido a um aumento significativo das exportações, quer em termos de volume quer em relação ao PIB (Figura 1, Painel A). Portugal exporta agora mais de 40% do PIB, em relação aos 27% registados em 2005. Entre outros fatores, este aumento reflete um maior número de empresas exportadoras em comparação com o passado, um processo que se iniciou mesmo antes da crise. As melhorias verificadas na competitividade dos exportadores portugueses alicerçam este progresso nos resultados das exportações (Figura 1, Painel B). Os microdados sugerem que a melhoria verificada nas exportações reveste uma natureza estrutural (Banco de Portugal, 2016, Capítulo 1 deste estudo).

O reforço das exportações permitiu uma inversão nos desequilíbrios externos. Os compromissos perante o exterior e a posição de investimento internacional diminuíram para 216% e -109% do PIB, respetivamente, e o atual défice da balança de transações correntes transformou-se em excedente (Figura 2, Painéis A e B). As poupanças nacionais cresceram, refletindo um aumento nas taxas de poupança quer do setor público como do setor empresarial, ao passo que a poupança das famílias diminuiu (Figura 2, Painéis C e D). Como a baixa procura interna no contexto da recessão económica contribuiu para a eliminação do déficit da balança de transacções conta correntes, serão necessárias melhorias estruturais acrescidas para consolidar estes progressos rápidos e garantir a sua continuidade quando a procura por importações recuperar.

Figura 1. **O desempenho das exportações melhorou**



1. **Como ler este quadro (Painel B):** os resultados das exportações medem o aumento das exportações de um país em relação ao aumento da procura de importações dos respetivos parceiros comerciais. As rias registadas nos resultados das exportações refletem as quotas do mercado a aumentar nas importações dos parceiros comerciais.

Fonte: OCDE (2016), OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447601

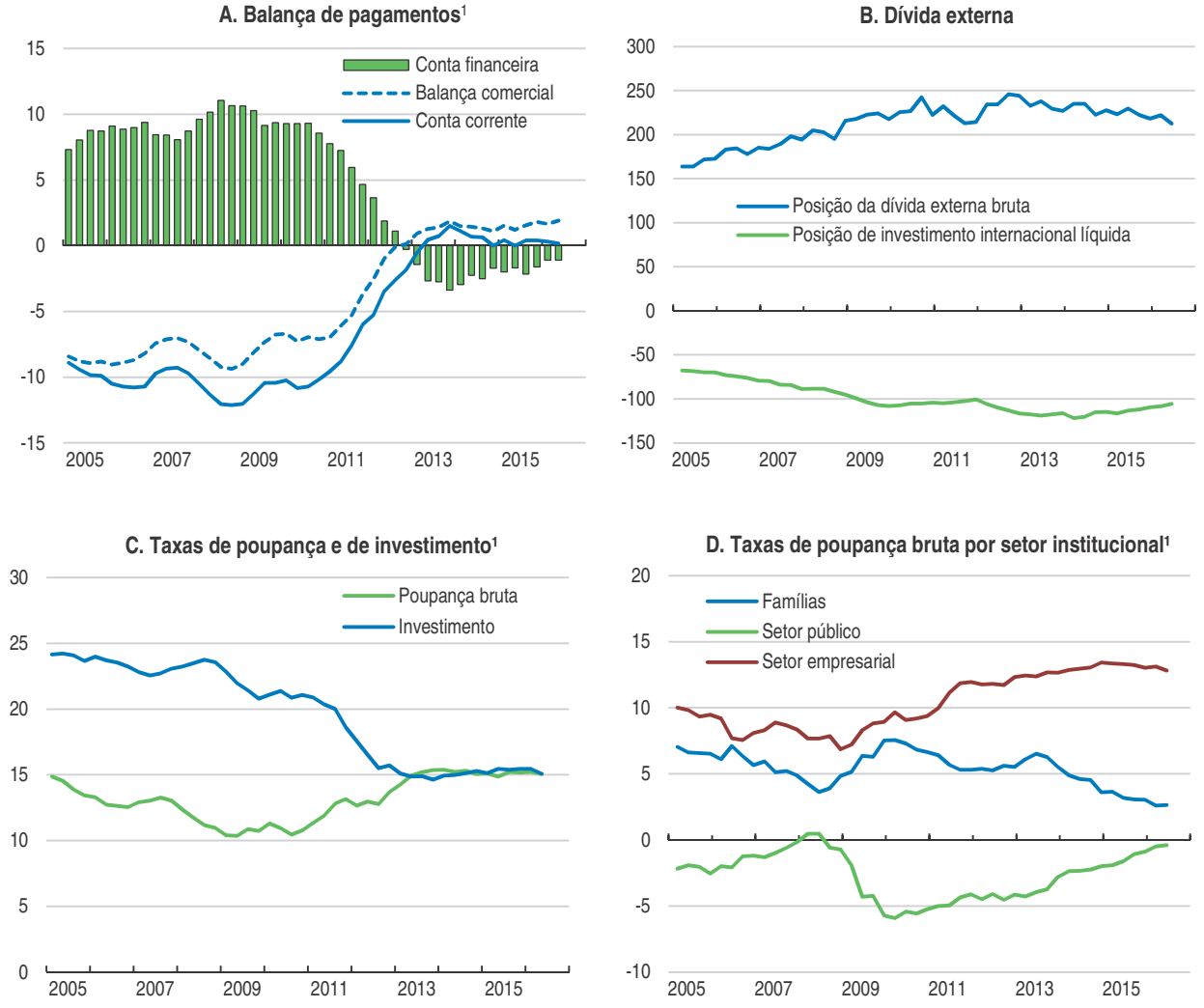
A expansão adicional das exportações implicará mais investimento. O investimento foi significativamente mais fraco do que o registado noutras economias da área do euro, em especial desde 2010, quando a taxa de investimento caiu 5,3 pontos percentuais ao longo de cinco anos (Figura 3, Painel A). Em termos de volume, Portugal registou um aumento menos pronunciado no investimento desde o período anterior à crise em relação ao que foi registado noutros países da área do euro e, após o acentuado declínio do pós-crise, o investimento é agora 30% mais baixo do que o valor registado em 2005 (Figura 3, Painel B). O investimento público e privado são responsáveis por percentagens sensivelmente semelhantes deste declínio, com uma queda dos 15,3% e dos 5,3% do PIB em 2010 para, respetivamente, 13% e 2,3% em 2015. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ascendem agora a 1,9% do PIB e financiam uma grande parte do investimento público. Durante a primeira metade de 2016, o investimento decresceu ainda mais. Dar a volta a esta situação e reconstruir stock de capital é um dos principais desafios que a economia enfrenta.

Os resultados em termos de bem-estar revelam um cenário misto (Figura 4). Embora os cidadãos portugueses tenham manifestamente uma baixa perceção do seu bem-estar, eles situam-se acima da média da OCDE no que respeita ao equilíbrio entre a vida profissional e familiar, habitação, segurança pessoal e qualidade ambiental. Contudo, existem disparidades mais acentuadas no bem-estar em comparação com outros países da OCDE em domínios essenciais, como os rendimentos, trabalho, educação, saúde, governança e as relações sociais.

Portugal possui a distribuição de rendimentos mais desigual da Europa e, a desigualdade e a pobreza têm aumentado desde a crise económica (Figura 5). As crianças e os jovens foram os mais afetados pelo aumento da pobreza, com um aumento de 3 pontos percentuais da pobreza neste grupo etário, ao passo que a pobreza entre os pensionistas caiu cerca de 6 pontos percentuais desde 2009.

Figura 2. **Os desequilíbrios externos diminuíram**

Em percentagem do PIB



1. Média móvel de quatro trimestres.

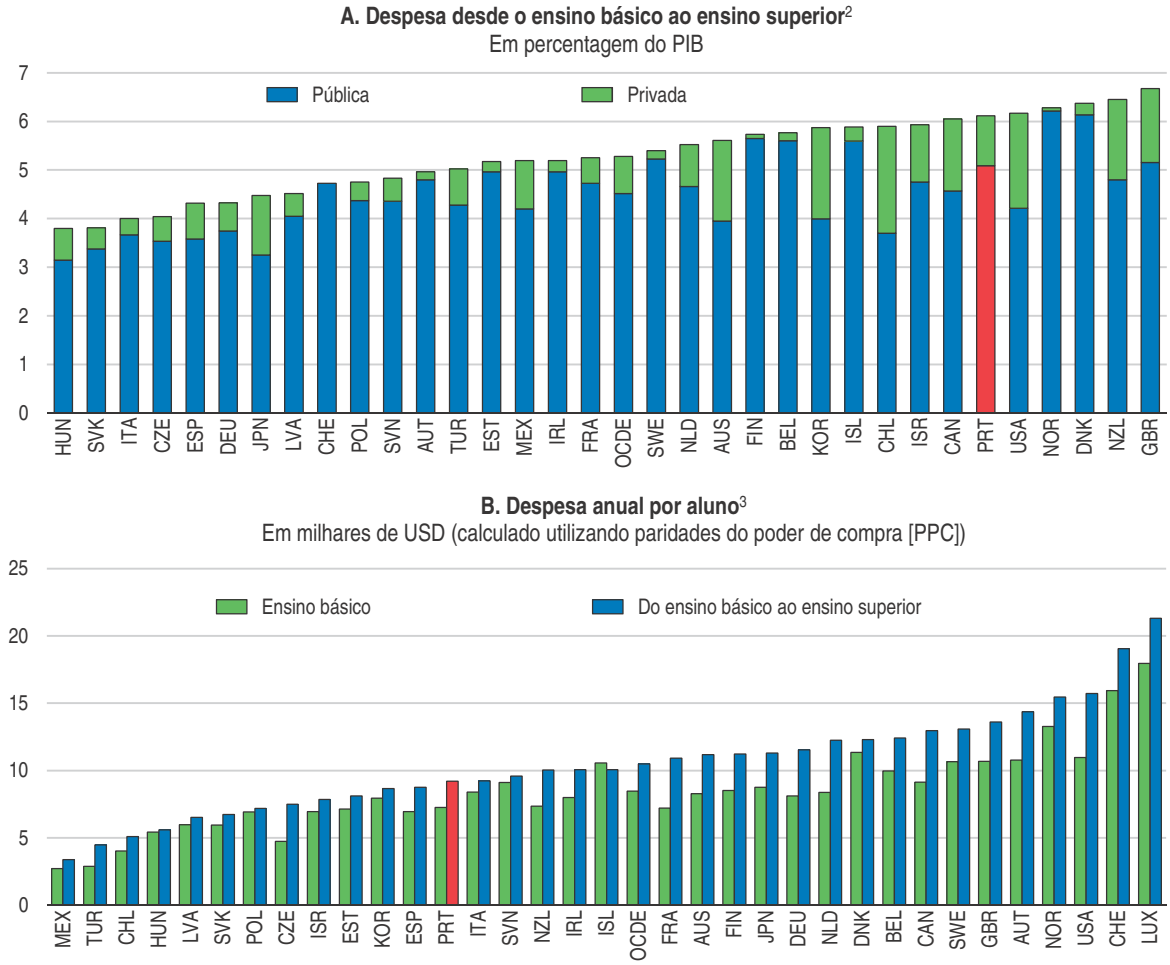
Fonte: OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database); Eurostat (2016), "National accounts" (ESA 2010), *Eurostat Database* e Banco Mundial (2016), "Quarterly External Debt Statistics/SDDS", *World DataBank, INE: National Accounts*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447615

É essencial reduzir as desigualdades de oportunidades para tornar o crescimento mais inclusivo a longo prazo. Tal exige uma reponderação de alguns dos atuais mecanismos de governação que concedem vantagens e rendas a grupos específicos. Por exemplo, nos mercados de trabalho, as pessoas com direitos adquiridos e contratos sem termo têm mantido vantagens significativas, apesar de que um mercado de trabalho mais flexível do que o actual permitisse melhorar as oportunidades de emprego dos jovens e dos desempregados. As reformas dos sistemas de pensões colocaram o encargo do ajustamento nos jovens e nos futuros aposentados, apesar de pessoas com direitos adquiridos, especialmente os pensionistas do setor público, gozarem de benefícios significativamente mais generosos do que os futuros aposentados. As negociações entre os trabalhadores e as empresas representam muitas vezes apenas pequenas frações de trabalhadores e de empresas estabelecidas, ao passo que não é tida em conta a opinião

Figura 3. **Investimento**

Formação bruta de capital fixo total



1. Países da área do euro que são igualmente membros da OCDE (incluindo a Letónia).

Fonte: OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database)

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447624

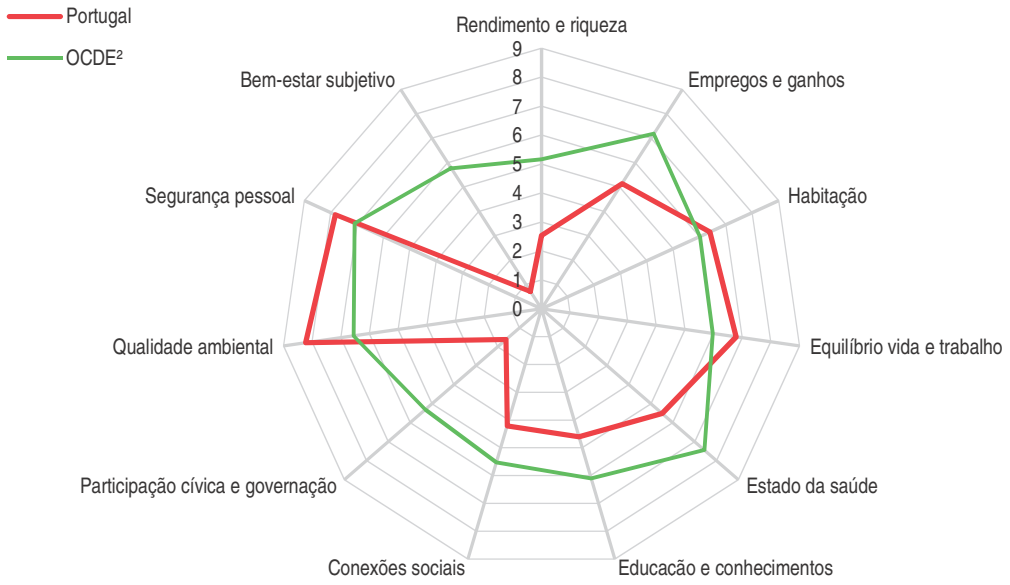
nem dos novos operadores no mercado nem dos desempregados. Os baixos níveis de concorrência em muitos setores de serviços favorecem os grupos de interesse estabelecidos, mas prejudicam quem utiliza estes serviços. Avançar para uma economia mais inclusiva implicará iniciar um debate sobre o modo como eliminar privilégios e rendas e prever oportunidades iguais para todos. Alguns ajustamentos melhoraram partes da rede de segurança social (Quadro 1).

Perante este contexto, as principais mensagens que este estudo pretende veicular são:

- O crescimento tem sido lento e enfrenta "ventos adversos" renovados, que colocam opções difíceis ao nível de decisões de políticas, nomeadamente em matéria de política orçamental.
- A fragilidade dos bancos tem de ser resolvida o mais rapidamente possível de modo a reduzir os riscos orçamentais e repor o crescimento do crédito. É crucial reduzir o montante do crédito malparado existente nos balanços dos bancos.

Figura 4. **Resultados em termos de bem-estar: Índice para uma Vida Melhor**[1]

2016



1. Cada dimensão de bem-estar é medida por um a três indicadores do conjunto de indicadores de Vida Melhor da OCDE. É feita uma média simples para cada indicador normalizado. Os indicadores são normalizados entre 10 (melhor) e 0 de acordo com a seguinte fórmula: ([valor do indicador - pior valor mínimo]/[melhor valor - pior valor]) x 10.
2. Inclui a Letónia.

Fonte: OECD Better Life Index, www.oecdbetterlifeindex.org.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933447638*

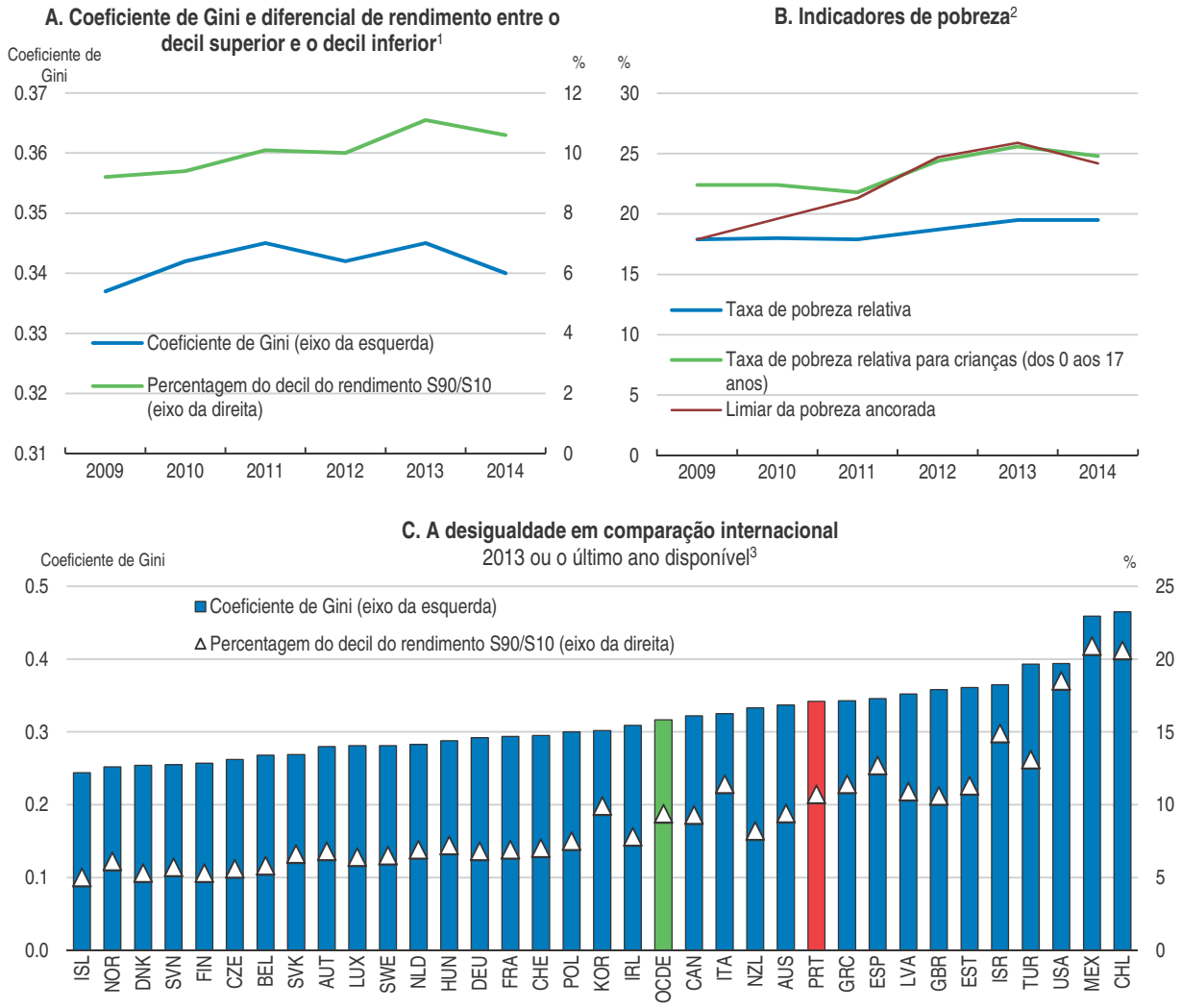
- Será fundamental repor o investimento para aumentar a prosperidade e garantir a competitividade. Para tal, será necessária uma ação abrangente em muitas frentes, incluindo o reforço dos bancos, a redução da dívida das empresas, processos de insolvência mais eficazes e melhorias no ambiente de negócios.
- A longo prazo, será necessário melhorar as qualificações para aumentar o bem-estar e reduzir os elevados níveis de desigualdade.

O cenário económico apresenta mais desafios e as vulnerabilidades estão a aumentar

As perspetivas de crescimento dependerão cada vez mais de políticas que permitam à economia competir com êxito e criar novas oportunidades de rendimento. No momento atual, existem estrangulamentos estruturais que continuam a travar o crescimento e a exacerbar as vulnerabilidades. Resolver alguns destes problemas agora criará as bases para um crescimento sólido nos próximos anos, mas isso apela a uma renovação do ímpeto de reformas estruturais. A implementação de reformas pode ser melhorada, e uma avaliação sistemática das reformas estruturais já efetuadas permitiria uma melhor definição das necessidades de reformas futuras. Os atuais esforços neste sentido, incluindo a criação de uma unidade específica no Ministério das Finanças, são medidas positivas.

Perante este cenário, prevê-se um crescimento anual moderado de 1,2% para 2017, (Quadro 2). O consumo privado tem adquirido recentemente uma maior importância, mas prevê-se que perca esta dinâmica na medida em que a criação de emprego é demasiado baixa para que as despesas dos consumidores continuem a aumentar ao ritmo atual

Figura 5. **Desigualdade e pobreza**



1. O coeficiente de Gini é calculado usando o rendimento disponível equivalente das famílias após dedução de impostos e transferências. O rácio S90/S10 é a percentagem de rendimento recebido pelo decil superior dividida pela percentagem de rendimento do decil inferior.
2. O limiar da pobreza relativa é definido como 60% do rendimento equivalente médio após as transferências sociais. O limiar da pobreza ancorada aplica uma definição constante do limiar da pobreza baseada em 2009, de modo a que a sua trajetória ao longo do tempo não seja afetada pelas alterações nos rendimentos médios.
3. 2014 para Austrália, Estados Unidos, Finlândia, Hungria, Israel, México e Países Baixos; 2012 para Nova Zelândia. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados mostrados (incluindo a Letónia).

Fonte: C. Farinha Rodrigues (2016), "Inequality in Portugal", apresentação em PowerPoint, ISEG, Universidade de Lisboa e OCDE (2016), "Income distribution", *OECD Social and Welfare Statistics* (database).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447648

(Figura 6, Painel A). Prevê-se que o investimento continue baixo tendo em conta o quadro actual de contração de crédito às empresas e os estrangulamentos existentes na aplicação de reformas estruturais para melhorar o ambiente de negócios, algo que tem afetado a confiança. Contudo, os indicadores de confiança melhoraram recentemente. As exportações irão crescer menos do que nos últimos anos, em parte devido à redução da procura por parte da China e de Angola, mas continuarão a representar uma força positiva de apoio ao crescimento nos próximos anos. Face ao cenário de baixo crescimento, um salário mínimo mais elevado e a manutenção das inflexibilidades do mercado, prevê-se

Quadro 1. **Recomendações anteriores da OCDE em matéria de desigualdade e prestações sociais**

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Reforçar a rede de segurança social e aumentar os níveis das prestações do regime de apoio de rendimento mínimo (RSI).	As alterações efetuadas em Portugal ao regime do rendimento mínimo garantido, que excluíram muitas crianças e jovens do programa e reduziram os pagamentos de transferências (mas que tiveram um reduzido impacto orçamental), foram recentemente revertidas. Esta reversão atenuará provavelmente a pobreza entre crianças e jovens no futuro.
Tornar as prestações de desemprego independentes da idade e reestruturar as condições de elegibilidade para alargar a sua abrangência.	Nenhuma medida tomada desde 2014.

Quadro 2. **Indicadores e projeções macroeconómicas**

Variação anual em percentagem, volume (preços de 2011)

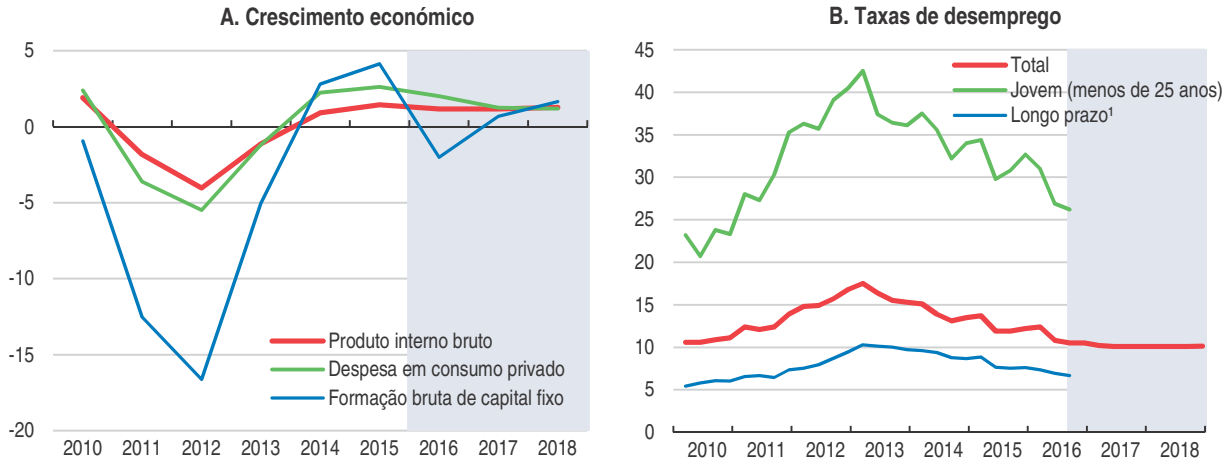
	2013 Preços correntes (mil milhões de euros)	2014	2015	2016	Projeções 2017	Projeções 2018
Produto Interno Bruto (PIB)	**170.3**	**0.9**	**1.6**	**1.2**	**1.2**	**1.3**
Consumo privado	111.1	2.3	2.6	2.0	1.2	1.2
Consumo público	32.5	-0.5	0.8	1.1	0.2	0.3
Formação bruta de capital fixo	25.1	2.3	4.5	-2.0	0.7	1.6
Habitação	4.2	-1.1	4.3	-3.1	0.5	1.3
Procura interna final	168.8	1.8	2.5	1.2	1.0	1.1
Constituição de existências[1]	-0.2	0.4	0.0	0.1	0.1	0.0
Procura interna total	168.6	2.2	2.5	1.4	1.1	1.1
Exportações de bens e serviços	67.3	4.3	6.1	3.3	3.7	4.0
Importações de bens e serviços	65.6	7.8	8.2	3.6	3.6	3.6
Exportações líquidas[1]	1.7	-1.3	-0.8	-0.1	0.1	0.2
Outros indicadores (taxas de crescimento, salvo se especificado)						
PIB potencial	. .	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Hiato do produto[2]	. .	-5.8	-4.3	-3.1	-1.8	-0.5
Emprego	. .	1.6	1.1	1.0	1.1	0.6
Taxa de desemprego	. .	13.9	12.5	11.0	10.1	10.1
Deflator do PIB	. .	0.8	2.1	1.5	0.9	1.1
Índice harmonizado de preços no consumidor	. .	-0.2	0.5	0.7	1.1	1.1
Índice harmonizado de preços base no consumidor	. .	0.2	0.6	0.9	0.8	1.1
Taxa de poupança das famílias, líquida[3]	. .	-3.3	-4.0	-3.6	-3.5	-3.5
Saldo da balança das transações correntes[4]	. .	0.1	0.4	0.1	0.5	0.7
Saldo orçamental das administrações públicas[4]	. .	-7.2	-4.4	-2.5	-2.1	-1.9
Saldo orçamental subjacente das administrações públicas[2]	. .	-0.7	-1.1	-0.8	-1.1	-1.6
Saldo orçamental primário subjacente das administrações públicas[2]	. .	3.5	2.9	3.2	2.8	2.3
Dívida pública bruta (Maastricht)[4]	. .	130.6	129.0	130.2	129.5	128.2
Dívida pública líquida[4]	. .	107.9	108.5	108.1	108.1	107.4
Taxa do mercado monetário a três meses, média	. .	0.2	0.0	-0.3	-0.3	-0.3
Taxa de rendibilidade das obrigações de dívida pública a 10 anos, média	. .	3.8	2.4	3.1	3.1	3.1

1. Contribuições para variações no PIB real.
2. Em percentagem do PIB potencial.
3. Em percentagem de rendimento disponível das famílias.
4. Em percentagem do PIB.

Fonte: OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database) com projeções do "OECD Economic Outlook", No. 100, novembro.

Figura 6. **Crescimento e desemprego**

Percentagem



1. Desempregados que têm estado à procura de emprego há pelo menos 12 meses em percentagem da força de trabalho total.

Fonte: OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database) e Banco de Portugal (2016), "Estatísticas Gerais", *BPstat* (database).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447656

que a diminuição do desemprego seja muito mais lenta do que a verificada nos últimos dois anos, permanecendo a taxa de desemprego em níveis de dois dígitos, situando-se entre as mais elevadas da UE.

A taxa de desemprego tem vindo a diminuir, mas permanece num nível penosamente elevado em torno dos 10,5% (Figura 6, Painel B). Entre os jovens, a taxa de desemprego de 26,1% reflete os problemas significativos que persistem no mercado de trabalho. O aumento do desemprego tem sido a causa principal do aumento da desigualdade na distribuição dos rendimentos no rescaldo da crise financeira. A taxa de desemprego de longa duração caiu menos do que a taxa de desemprego geral, mantendo-se nos 6,2% após ter atingido um pico acima dos 10% em 2013.

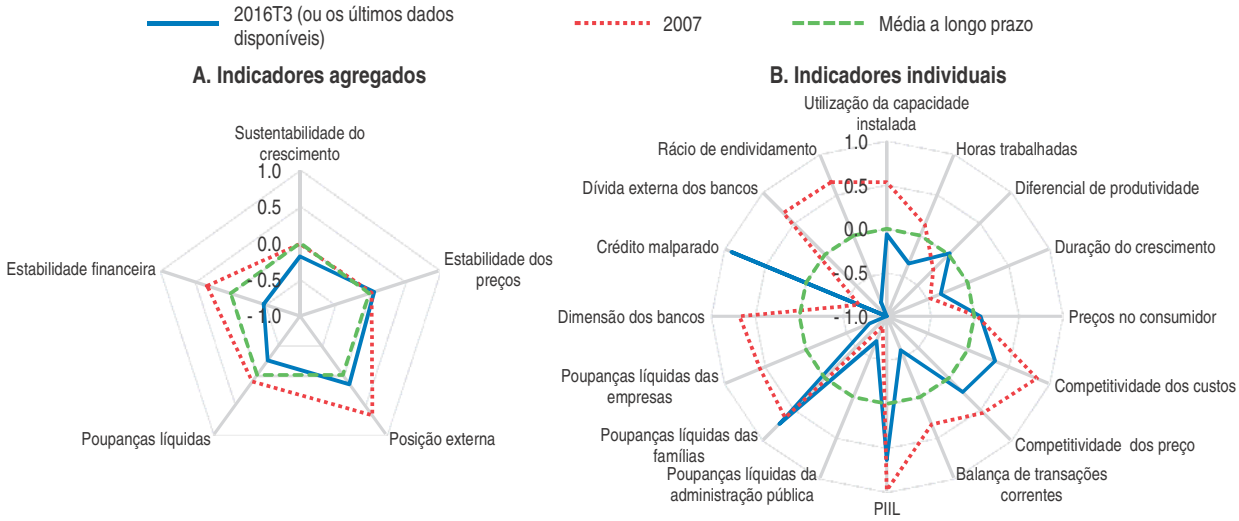
Os riscos descendentes resultam da fragilidade do sistema financeiro, que se encontra altamente vulnerável aos choques externos e ao elevado endividamento dos setores público e privado. Uma redução da notação da dívida soberana de Portugal poderia dificultar o acesso ao financiamento externo, incluindo no que respeita à capacidade de os bancos obterem financiamento do BCE. O setor bancário continua condicionado por uma fraca rentabilidade e uma percentagem elevada de crédito malparado. A persistência de fragilidades no sistema bancário no contexto de baixo crescimento pode conduzir à degradação das finanças públicas. A confiança nos bancos pode ser igualmente afetada por efeito de contágio, tendo em conta dificuldades acrescidas noutros bancos europeus. Por outro lado, a implementação bem sucedida de uma estratégia mais determinada, orientada para a redução da dívida das empresas e para sanar os balanços dos bancos, nos termos descritos em seguida, poderia repor a confiança e permitir a entrada de mais recursos em novos investimentos produtivos. Para além destas vulnerabilidades de curto prazo, a economia está sujeita a um número de vulnerabilidades de médio prazo, nomeadamente o elevado número de empréstimos que constituem crédito malparado (Caixa 1 e Figura 7). O enfraquecimento do comércio mundial pode igualmente travar as perspetivas de um maior volume de exportações.

Caixa 1. **Incertezas sobre as perspetivas de crescimento da economia portuguesa a médio prazo**

Incerteza	Resultado possível
Bancos frágeis	Os desenvolvimentos adversos no setor bancário, quer em Portugal quer no contexto europeu, podem conduzir à necessidade de um maior apoio público, embora a margem orçamental seja limitada, bem como ao resgate por parte dos credores privados.
Estagnação e tensões renovadas na Europa	Uma recuperação mais lenta do que a esperada na maioria dos parceiros comerciais europeus reduziria a procura de exportações portuguesas.

Figura 7. **Vulnerabilidades macrofinanceiras**

Desvios dos indicadores das suas médias de longo prazo em tempo real (0), em que os maiores desvios representam o maior potencial de vulnerabilidade (+1) e os menores desvios representam o menor potencial de vulnerabilidade (-1)[1]



1. Cada indicador agregado de vulnerabilidade macrofinanceira é calculado agregando (média simples) os indicadores individuais normalizados. A sustentabilidade do crescimento inclui: utilização da capacidade instalada da indústria transformadora, número total de horas trabalhadas em percentagem da população em idade ativa (horas trabalhadas), diferença entre o crescimento do PIB e o crescimento da produtividade (diferencial de produtividade), e um indicador que combina a duração e a intensidade da expansão do anterior pico de crescimento (duração do crescimento). A estabilidade dos preços inclui a inflação global e subjacente (preços no consumidor). A posição externa inclui: a média do custo unitário do trabalho com base na taxa de câmbio efetiva real (TCER) e o preço no consumidor baseado na TCER (competitividade dos custos), preços relativos de bens e serviços exportados (competitividade dos preços), balança corrente (BC) em percentagem do PIB e posição de investimento internacional líquida (PIIL) em percentagem do PIB. As poupanças líquidas incluem: a poupança líquida ao nível da administração pública, das famílias e das empresas, expressa em percentagem do PIB. A estabilidade financeira inclui: a dimensão dos bancos em percentagem do PIB, a média da percentagem de crédito malparado das sociedades não financeiras e a de particulares (crédito malparado), a dívida externa dos bancos em percentagem do passivo total dos bancos, e o capital e as reservas em proporção do passivo total (rácio de endividamento).

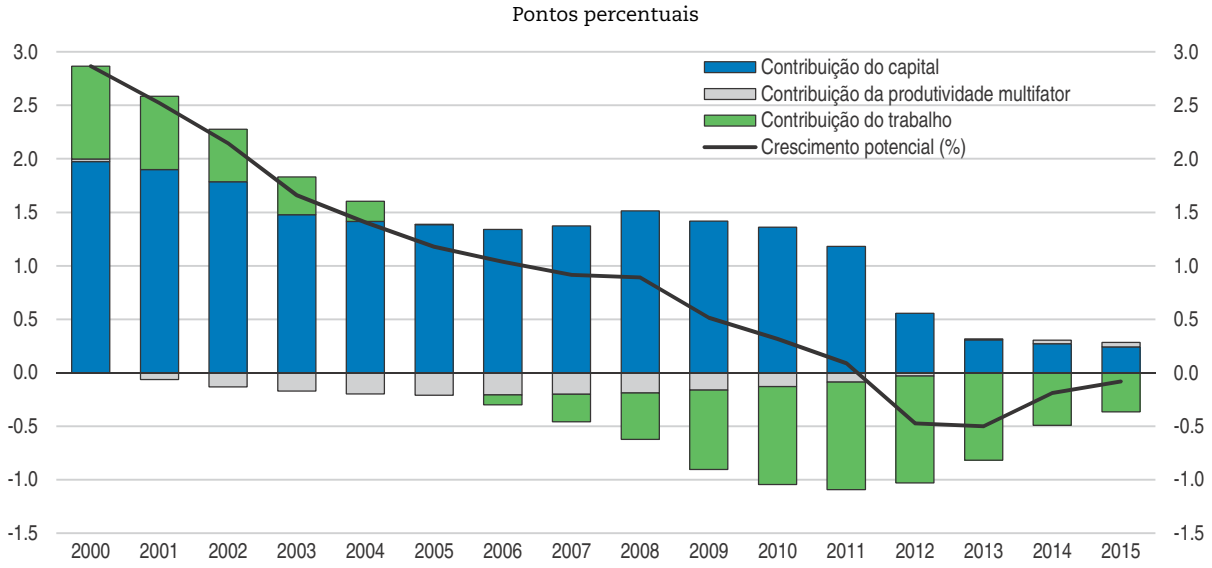
Fonte: Cálculos da OCDE com base em OCDE (2016), OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database), agosto; OCDE (2016), Main Economic Indicators (database), agosto; Banco de Portugal; e Thomson Reuters Datastream.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447666

Olhando para o futuro, a manutenção do ritmo atual de crescimento implicará melhorar o potencial de crescimento da economia, que decresceu significativamente devido a anos de baixo crescimento do investimento e a uma diminuição da força de

trabalho (Figura 8). Será necessário um maior investimento para reconstruir o stock de capital da economia e continuar a apoiar o reequilíbrio estrutural para os setores transacionáveis, que é um dos objetivos do Programa Nacional de Reformas. Melhorar as qualificações da força de trabalho permitirá igualmente aumentar o potencial de crescimento da economia. Quer o investimento como as qualificações são importantes para aumentar a produtividade total dos fatores. Aumentos de produtividade constituem por sua vez a base para salários mais elevados e, por conseguinte, melhores níveis de vida a longo prazo.

Figura 8. **Níveis baixos de investimento e a diminuição da força de trabalho travaram o potencial de crescimento da economia**



Fonte: Cálculos com base na *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447677

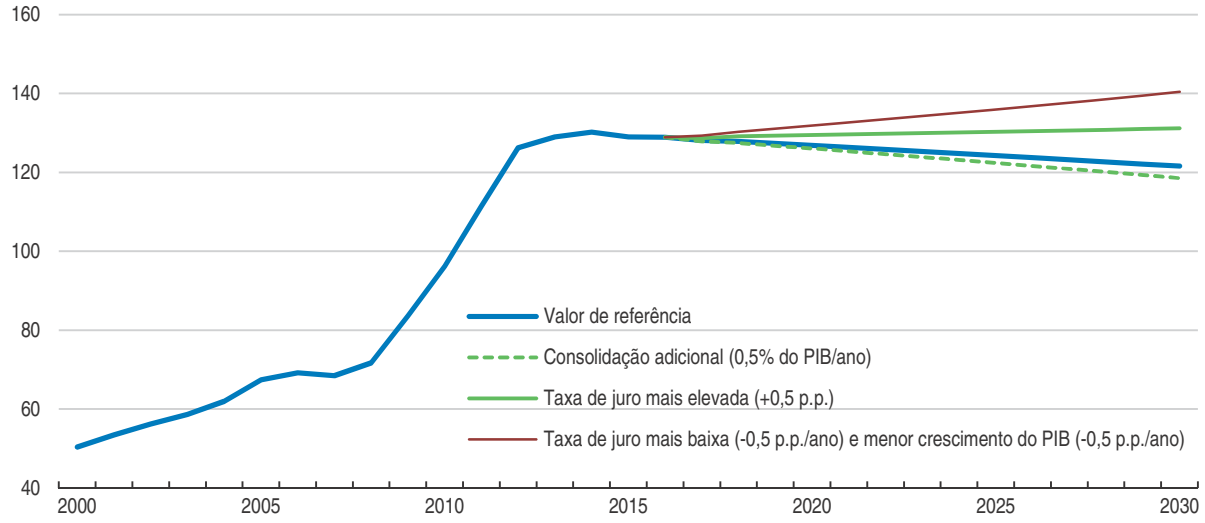
Gerir o limitado espaço orçamental

Portugal tem vindo a registar grandes progressos na redução dos défices públicos desde 2010, altura em que o défice atingiu o valor máximo de 11,2% do PIB. Exluíndo o resgate de um banco em finais de 2015, que custou 1,4% do PIB, o défice desse ano teria sido de 3% do PIB, próximo do limite máximo com que Portugal se tinha comprometido. Este é também significativamente inferior ao registado no período anterior à crise, quando o défice orçamental foi em média 4,4% entre 2000 e 2008. O défice estrutural é inferior a 1% do PIB. A política orçamental é amplamente neutra em 2016 e 2017. A curto prazo, uma política orçamental neutra parece adequada dada a ainda frágil recuperação económica.

No entanto, a gestão da política orçamental está sujeita a complexidades de vária ordem. Adiar a consolidação orçamental para apoiar o crescimento implica riscos, uma vez que a sustentabilidade orçamental continua fraca. A dívida pública bruta, de acordo com o critério de Maastricht, correspondia a 129% do PIB no final de 2015 e no âmbito dos planos atuais, prevê-se que a dívida pública diminua apenas muito lentamente, para cerca de 120% do PIB até 2030. Este cenário de referência utiliza as projeções até 2017 contidas no mais recente Economic Outlook da OCDE. Porém, em cenários alternativos, plausíveis, a redução da dívida pública pode não acontecer (Figura 9). Por exemplo, num cenário em que as taxas de juro sejam superiores em meio ponto percentual aos pressupostos de

Figura 9. **Exemplos de trajetórias possíveis para a dívida pública**

Dívida pública líquida, definição de Maastricht, percentagem do PIB[1]



1. O valor de referência é composto por projeções do Economic Outlook n.º 99 até 2017. A partir daí, os pressupostos de referência são o crescimento do PIB real de 1,2% ao ano, um excedente primário de 1,6% em 2018 e em 2019 e de 1,5% posteriormente, e uma taxa de juro efetiva de 3,6%. Estes pressupostos estão em linha com os pressupostos da edição da primavera de 2016 de *World Economic Outlook* do FMI.

Fonte: Cálculos com base em OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database).

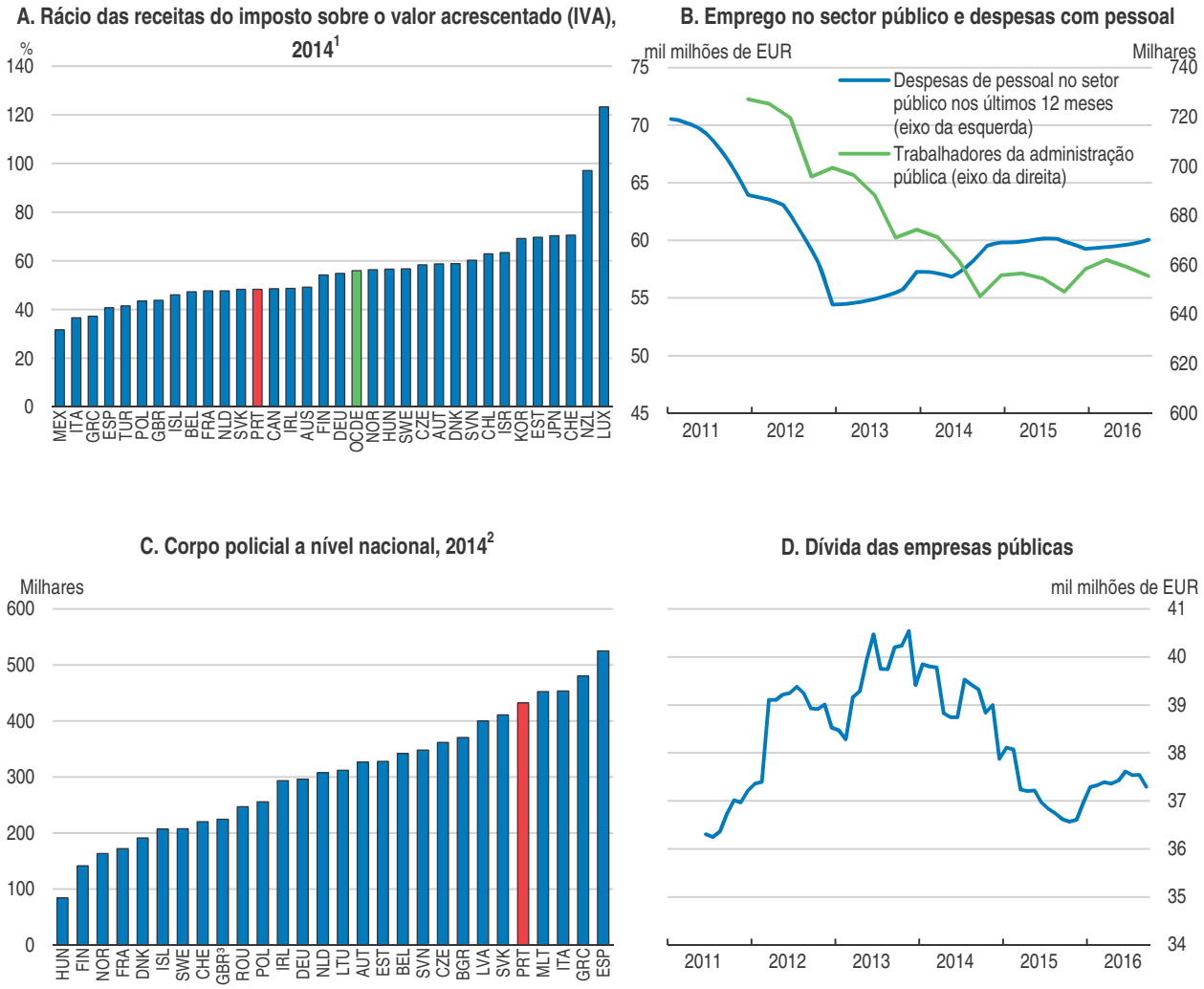
StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933447680*

referência, a dívida pública mantém-se praticamente constante em relação ao PIB. Num cenário adverso, com uma inflação anual de menos 0,5 pontos percentuais e um crescimento anual de menos 0,5 pontos percentuais, a dívida pública até aumentaria em relação ao PIB. Outros riscos para a trajetória da dívida pública incluem uma maior instabilidade no setor bancário, o que pode implicar custos orçamentais extraordinários significativos, com efeitos permanentes na dívida. Pelo contrário, um menor défice público poderia colocar a dívida pública numa trajetória descendente mais sólida. Um cenário na Figura 9 tem em conta o aumento do excedente primário em mais meio ponto percentual do PIB, tendo também em consideração o seu impacto no crescimento.

Quer o lado da receita como o lado da despesa das contas públicas apresentam oportunidades para fortalecer a eficiência do setor público e para melhorar os resultados orçamentais. No lado da receita, são frequentes as isenções e o uso de taxas reduzidas nos impostos sobre o consumo. O rácio da receita de IVA em Portugal, que pode ser perspetivado como uma medida da eficácia do IVA, é significativamente inferior à média da OCDE (Figura 10, Painel A). O Estudo Económico de Portugal em 2014 recomendava a melhoria da eficácia do sistema fiscal (Quadro 3).

As reduções do IVA introduzidas recentemente no setor da restauração reduzirão ainda mais a eficácia do IVA, mas provavelmente não produzirão os efeitos positivos previstos em termos de emprego, devendo por isso ser cuidadosamente avaliadas. A experiência francesa sugere que os efeitos deste tipo de medidas no emprego são muito reduzidos, em especial quando comparados com a perda de receitas fiscais (DG Trésor, 2011; Cour des Comptes, 2015). Acresce ainda que a medida é, por si só, regressiva uma vez que as famílias ricas tendem a consumir desproporcionadamente mais no setor da restauração do que quaisquer outras. Os impostos especiais sobre o consumo, tais como sobre os combustíveis, os veículos e o tabaco, aumentaram paralelamente a uma

Figura 10. **Problemas específicos nas receitas e nas despesas públicas**



1. 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. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados mostrados (excluindo a Letónia) e os dados relativos ao Canadá e a Israel abrangem apenas o IVA federal.
2. Inclui o pessoal dos organismos públicos cujas funções principais são a prevenção, deteção e investigação de crimes e a detenção de alegados criminosos, com exclusão do pessoal auxiliar e administrativo.
3. Inglaterra e País de Gales apenas.

Fonte: Cálculos com base em OCDE (2016), OECD Tax Database, OECD Revenue Statistics e OECD National Accounts Statistics (databases); Banco de Portugal; DGAEP – SIOE; Gabinete das Nações Unidas para o Controlo da Droga e a Prevenção do Crime.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447699

Quadro 3. **Recomendações anteriores da OCDE em matéria de política orçamental**

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Atingir os objetivos estruturais de consolidação orçamental, mas permitir o funcionamento dos estabilizadores automáticos.	Apesar de alguma derrapagem no que respeita aos objetivos, Portugal tem registado enormes progressos na redução dos défices públicos desde 2010.
Continuar a melhorar a eficiência do setor público, reduzindo ainda mais o número de funcionários públicos.	A redução do número de funcionários públicos foi revertida.
Reforçar a eficiência do sistema fiscal, incluindo através da eliminação de isenções e benefícios fiscais.	Os impostos sobre o consumo continuam a recorrer em larga medida a isenções e a taxas reduzidas, incluindo a redução da taxa do IVA recentemente introduzida para o setor da restauração.

redução dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares; no entanto, os impostos sobre os combustíveis continuam a ser inferiores para o gasóleo relativamente à gasolina, apesar da inexistência de uma justificação ambiental para que assim seja (Harding, 2014). Devem ser revistas as despesas fiscais relacionadas com as taxas mais baixas de imposto sobre os combustíveis aplicáveis à agricultura e às pescas.

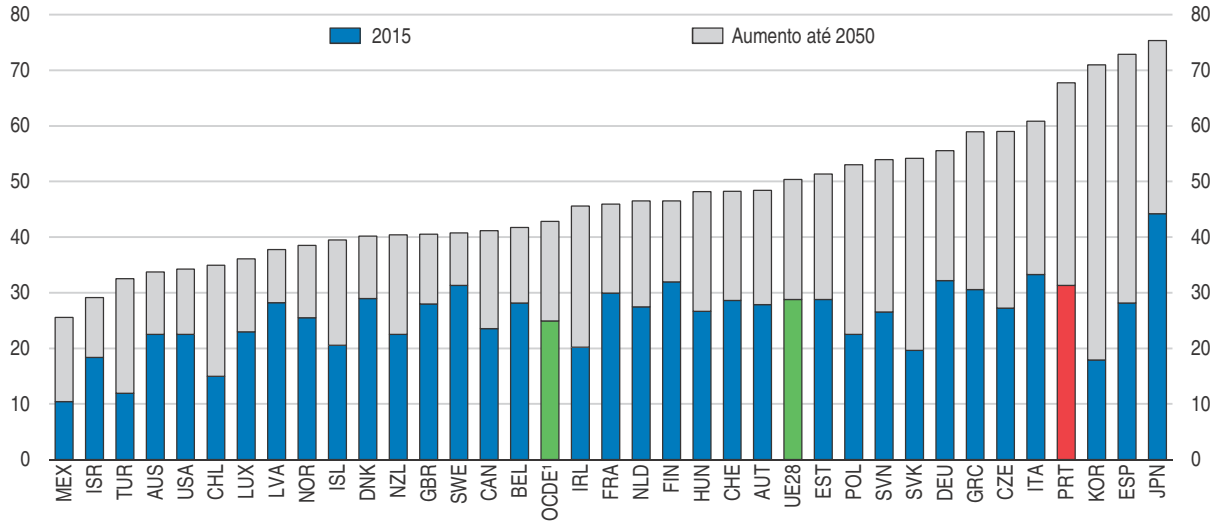
As despesas de pessoal no setor público estão novamente a aumentar (Figura 10, Painel B). Embora fosse expectável que os cortes salariais no setor público não pudessem ser permanentes (OCDE, 2014a), a semana de trabalho de 35 horas foi reposta para a maioria dos funcionários públicos e foi revertida a decisão de redução da contratação pública, ao contrário do que havia sido proposto pela OCDE no Estudo Económico de Portugal de 2014 (Quadro 3). O emprego público aumentou 0,8% no ano até meados de 2016 (Figura 10, Painel B). Será necessária uma supervisão estreita para verificar se é respeitado o compromisso de uma nova contratação por cada duas saídas para a reforma. Neste momento, coexistem situações de escassez de pessoal em alguns setores, enquanto se regista um excesso de pessoal em outros, como é o caso das forças de segurança e da educação. Como exemplo, com 432 polícias para 100 mil habitantes, a força policial em Portugal possui mais recursos humanos do que a média da polícia dos países da UE (Figura 10, Painel C). Na educação, o declínio no número de estudantes não tem sido completamente refletido nos ajustamentos na quantidade de elementos do corpo docente. Um congelamento nominal em todos os setores no consumo público intermédio implica significativos riscos de implementação e pode não conduzir a uma contenção sustentável das despesas, uma vez que, em princípio, o consumo intermédio poderia ser reduzido através da contratação de pessoal para executar tarefas anteriormente subcontratadas externamente. Entretanto, está em curso uma análise à despesa nos setores da saúde, educação, contratação pública e contratação nas EP. Os resultados desta análise devem ser implementados a fim de garantir ganhos de eficiência duradouros. São de saudar medidas para melhorar a eficiência das despesas sociais, incluindo a introdução de condições de recurso nos programas de apoio social e verificações mais frequentes dos beneficiários de prestações sociais de doença, mas existe uma incerteza significativa relativamente até que ponto as melhorias planeadas serão conseguidas, nomeadamente a curto prazo.

Os passivos contingentes constituem igualmente um fator de preocupação para a sustentabilidade das finanças públicas. A dívida das empresas detidas pelo Estado aumentou recentemente (Figura 10, Painel D). Estas empresas continuam a ter prejuízos, pese embora os prejuízos globais tenham diminuído acentuadamente nos últimos anos e algumas tenham começado a obter resultados de exploração positivos. As perdas de exploração ultrapassaram a previsão orçamental em 2015, em larga medida devido aos hospitais detidos pelo Estado. Prejuízos adicionais podem acabar por deteriorar as finanças públicas. As parcerias público-privadas (PPP) são uma outra fonte de passivos contingentes. Renegociações bem sucedidas das PPP para as autoestradas irão gerar poupanças de 13% em relação ao passivo original durante o tempo de vida do projeto, e as renegociações para PPP de outras sete estradas estão perto de estar concluídas por um outro grupo de trabalho do Ministério das Finanças (UTAP). Dado o êxito da UTAP, o Governo deve ponderar alargar as suas competências às PPP locais e aos setores de resíduos e tratamento de águas residuais.

Prevê-se um aumento substancial dos custos do envelhecimento, mas estes continuam a ser controláveis. Dado os desenvolvimentos demográficos, o rácio da dependência dos idosos está a aumentar significativamente (Figura 11) e prevê-se que a despesa pública com pensões aumente dos atuais 13,8% do PIB para 15% em 2033, antes de

Figura 11. **O rácio da dependência da terceira idade irá aumentar**

População com idade igual ou superior a 65 anos em percentagem da população com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos



1. Inclui a Letónia.

Fonte: OCDE (2016), "Labour Force Statistics: Population projections", *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database).

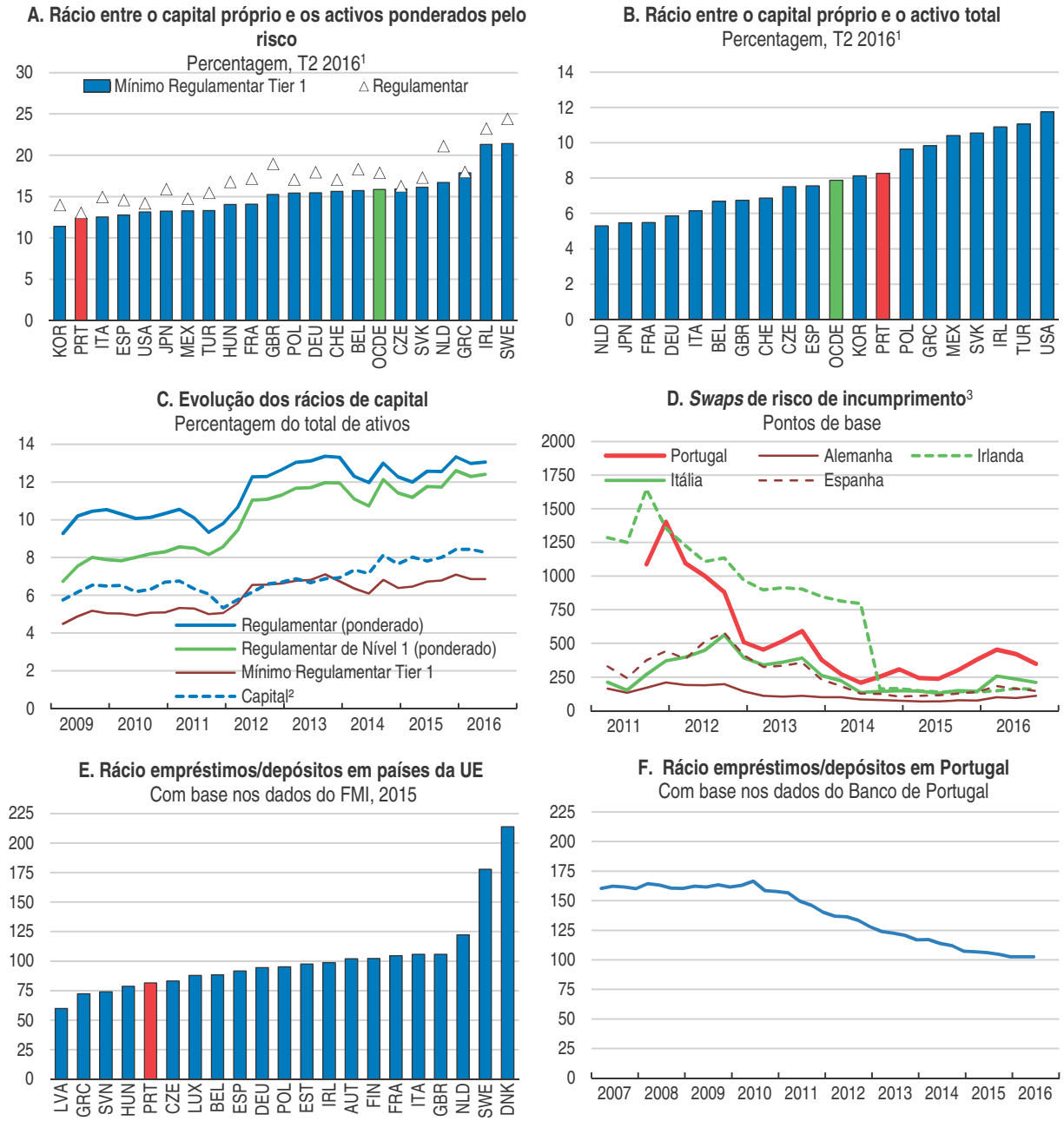
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447701

cair para 13,1% do PIB em 2060 (Comissão Europeia, 2015). Porém, as recentes alterações de política podem ter impelido os custos de envelhecimento para valores acima destas projeções, que não tiveram em conta o fim de um congelamento das reformas antecipadas (aos 60 anos de idade com 40 anos de descontos), nem os planos recentes que preveem condições mais generosas para a reforma antecipada. Os custos do envelhecimento relativamente controláveis de outros países europeus foram conseguidos em grande parte à custa da mudança do encargo do ajustamento para as gerações futuras. Com os atuais planos, a taxa bruta de substituição (prestações de pensões em relação aos salários da população em idade ativa) dos que se reformarem em 2060 será apenas ligeiramente superior a metade dos que se reformaram em 2013. As denominadas "cláusulas de anterioridade" isentaram os atuais pensionistas dos cortes de pensões e a Constituição impõe fortes limites ao tipo de modificações a parâmetros essenciais do sistema que seriam necessárias para melhorar a partilha do encargo entre gerações.

Garantir a estabilidade financeira

A capitalização bancária melhorou, quer em termos não ponderados como ponderados (Figura 12, Painéis A-C, Quadro 4). Os desenvolvimentos ocorridos do lado do passivo dos balanços dos bancos refletem o regresso a um modelo mais tradicional de intermediação financeira. Aumentou o financiamento a partir de depósitos, ao passo que o financiamento a partir dos mercados interbancários e monetários, o que era já uma vulnerabilidade antes da crise, sofreu uma diminuição substancial, já não sendo significativo. Embora o financiamento do BCE tenha apoiado os bancos, a sua disponibilidade está sujeita a riscos na medida em que utiliza maioritariamente os títulos de dívida pública nacionais como garantia para esse financiamento. Apenas os instrumentos de dívida pública com notação no nível de investimento são aceites como garantia pelo BCE e, atualmente, apenas uma das quatro agências de notação relevantes manteve a notação soberana no nível de investimento.

Figura 12. **Indicadores do setor bancário**



1. O último trimestre de dados disponíveis (T4 2014 para a Coreia). O agregado da OCDE inclui a Letónia e é uma média não ponderada dos dados mais recentes de 32 países no Painel A e 28 países no Painel B.
2. O rácio do total de capital e reservas (conforme indicado no balanço setorial) em relação ao total de ativos.
3. Dívida privilegiada a cinco anos, diferenciais à taxa média entre a entidade e a relevante curva de referência; dados no fim do trimestre. Para Portugal, o conjunto mostrado é uma média de dois bancos - Banco Comercial Português e Banco BPI; para os restantes países, o número de bancos utilizado no cálculo depende dos dados disponíveis.

Fonte: Fundo Monetário Internacional, Thomson Reuters, Banco de Portugal e Banco Central Europeu.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447713

Quadro 4. **Recomendações anteriores da OCDE em matéria de mercados financeiros**

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Assegurar um reconhecimento atempado e coerente das perdas através da aplicação das orientações anteriores e continuar a incentivar os bancos na obtenção de capital, quando necessário, através da emissão de capital próprio e de lucros não distribuídos.	O elevado nível de crédito malparado existente continua a ser um problema para os bancos em Portugal. A capitalização dos bancos melhorou em termos não ponderados, mas os rácios de fundos próprios ponderados pelo risco estabilizaram em níveis significativamente abaixo dos da média da OCDE.
Avaliar o desempenho dos procedimentos de insolvência recentemente introduzidos e, se necessário, reforçar esses procedimentos.	Os planos recentemente anunciados para melhorar a flexibilidade e a coordenação dos credores do setor público nos processos de insolvência podem funcionar melhor, mas recomendam-se outras melhorias neste estudo.

A baixa rentabilidade constitui um desafio importante para os bancos e dificulta o reforço de capitais através de lucros não distribuídos. Os bancos utilizam cada vez mais os depósitos como fonte de financiamento (Figura 12, Painéis E e F). Com 54 agências bancárias por 100 000 habitantes, comparando com uma média de 28 agências na zona Euro, os bancos portugueses têm margem para reduzir os seus custos operacionais. As cotações no mercado bolsista dos bancos portugueses caíram mais de 80% nos últimos 5 anos, significativamente mais que noutros países da zona Euro. Os mercados continuam também a percepcionar os bancos portugueses como mais arriscados que os seus pares europeus, como é evidenciado pelos diferenciais CDS mais elevados.

A elevada dívida das empresas e a baixa capitalização das sociedades não financeiras estão refletidas nos fracos ativos históricos dos balanços dos bancos. Ao contrário do que aconteceu com a Espanha, o programa de ajuda externa de Portugal não previu uma grande "limpeza" dos balanços dos bancos através da criação de um "banco mau", em virtude de a margem orçamental ter sido considerada insuficiente para esse efeito. No entanto, tem havido repetidas ocorrências de apoio estatal aos bancos (Caixa 2). No final de 2015, 11,9% da globalidade dos empréstimos constituíam crédito malparado, de acordo com os dados do FMI, uma percentagem que se situa entre as mais elevadas da Europa, tanto em termos de volumes brutos de empréstimos como de capital dos bancos (Figura 13, Painel A). Alguns bancos são mais afetados do que outros, com um grande banco a reunir quase 23% do crédito malparado, enquanto dois dos principais bancos têm menos de 5%. No crédito às empresas, 19,7% é crédito malparado, grande parte deste há mais de três anos. O crédito malparado ascende a mais de 30% do capital dos bancos após a contabilização das provisões, o que implica necessidades de recapitalização potencialmente significativas no caso de se verificar que as garantias são inferiores ao previsto (Figura 13, Painel B). Resolver rapidamente o problema do crédito malparado é crucial para Portugal e requer uma abordagem abrangente.

Fortalecer os incentivos regulamentares poderia induzir os bancos a resolver o crédito malparado. Requisitos de fundos próprios diferenciados poderiam recompensar os bancos que implementam um plano credível e suficientemente ambicioso para a reestruturação do crédito malparado, podendo assim facilitar a angariação de capital. Poderiam também ser incluídas sanções para bancos que não queiram aplicar um plano deste tipo ou que não cumpram o plano aprovado pela autoridade de supervisão. Além disso, as ponderações do risco do crédito malparado podem ser diferenciadas entre crédito malparado novo e o crédito malparado que consta dos balanços há mais do que um determinado prazo, criando deste modo incentivos mais prementes para a eliminação ou a venda de crédito malparado de longa data (OCDE, 2016c). Poderia ser igualmente ponderada a introdução de um

Caixa 2. **Apoio do Estado aos bancos em Portugal**

De acordo com o Tribunal de Contas de Portugal, entre 2008 e 2014, foram investidos no sistema bancário português fundos públicos no montante de 11,8 milhões de euros, o equivalente a 6,6% do PIB em 2015.

O apoio público para a recapitalização dos bancos foi efetuado em larga medida sob a forma de instrumentos de dívida contingentes convertíveis, que foram remunerados a cerca de 8,5% ao ano. Estando significativamente acima das taxas de juro ativas, esta situação colocou problemas para a já fraca rentabilidade dos bancos portugueses.

Os fundos de apoio estatal foram reforçados no âmbito do Programa de Ajustamento Económico 2011-2014 de Portugal, que previa um mecanismo de apoio à solvabilidade dos bancos (Bank Solvency Support Facility). Deste mecanismo foram aplicados 7,25 mil milhões de euros na recapitalização de quatro bancos. Contrariamente ao que sucedeu com a Irlanda e com a Espanha, 78 mil milhões de euros do Programa de Ajustamento Económico de Portugal não se destinavam especificamente ao setor financeiro, embora 12 mil milhões de euros tivessem sido direcionados para o setor, montante que não foi utilizado na totalidade.

Em 2008, a nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN) foi o primeiro resgate pelo Estado no sistema bancário português. Em 2011, o BPN foi vendido a um outro banco privado.

Em 2008, o Banco Privado Português (BPP), um banco de pequena dimensão com menos de 1% dos ativos do sistema bancário português, recebeu uma garantia do Estado no montante de 450 milhões de euros. Na sequência de alegações de fraude, o Banco de Portugal decretou a liquidação do BPP e retirou-lhe a licença para o exercício da atividade bancária em abril de 2010.

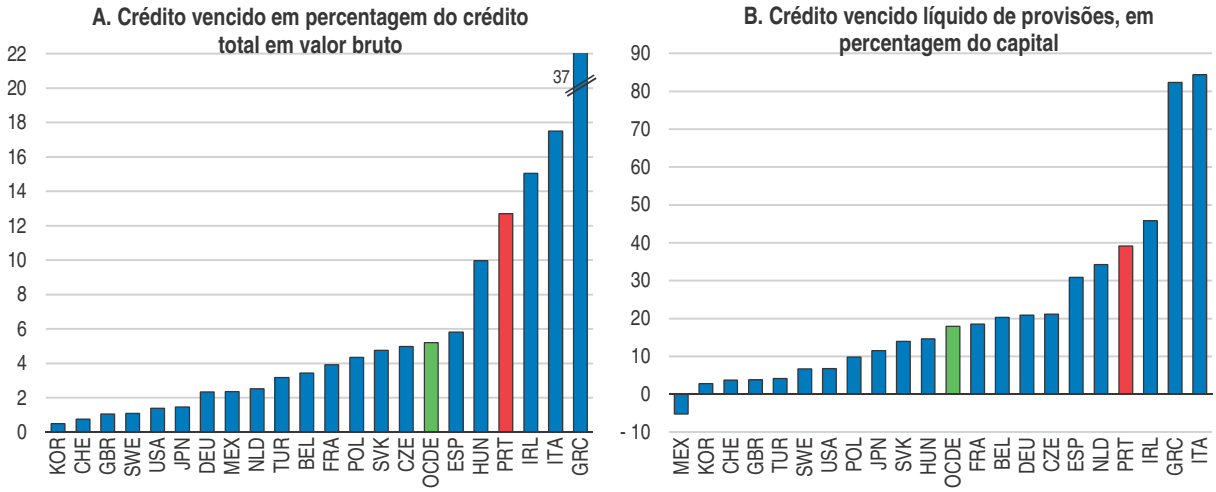
Em 2014, o Banco Espírito Santo (BES), na altura o segundo maior grupo bancário privado português, que empregava quase 10 mil pessoas, foi objeto de uma medida de resolução. A maioria dos seus ativos e passivos foi transferida para o recém-criado banco de transição, o Novo Banco, que recebeu uma injeção de capital no montante de 4,9 mil milhões de euros do Fundo de Resolução português que, por sua vez, recebeu um empréstimo de 3,9 mil milhões de euros do Estado. Existem planos de privatização para o Novo Banco. O impacto orçamental do resgate do BES em 2014 foi de 2,8% do PIB.

Em janeiro de 2013, o Estado português injetou 1,1 mil milhões de euros no Banco Internacional do Funchal (BANIF), o sétimo maior grupo bancário português, com um total de ativos no montante de 12,8 mil milhões de euros em junho de 2015. Este apoio não resolveu as dificuldades financeiras do BANIF e, em 2015, o Governo decidiu vender o BANIF a um banco privado por 150 milhões de euros no quadro de um instrumento de resolução. A venda envolveu o apoio público de 2,26 mil milhões de euros para cobrir futuras contingências, dos quais 1,76 mil milhões de euros saíram do Orçamento de Estado e 498 milhões de euros saíram do fundo de resolução bancária do país. O apoio público ao BANIF acresceu 1,4% do PIB ao défice orçamental de 2015.

regulamento de execução mais rigoroso no que respeita às modalidades de anulação das dívidas, a acumulação de rendimentos de juros para o crédito malparado e regras para a avaliação da garantia restante. Algumas destas abordagens foram implementadas com êxito noutros países. Por exemplo, a Espanha impôs uma redução progressiva do valor da garantia do empréstimo decorridos dois anos. Os esforços dos bancos para reduzir o crédito malparado podem ser facilitados através de um tratamento fiscal mais favorável das provisões para perdas com empréstimos, que atualmente não podem ser deduzidas ao lucro tributável até que o empréstimo seja efetivamente anulado.

Figura 13. **Crédito vencido**

Percentagem T2 2016[1]



1. Últimos dados disponíveis no final do período: T1 para Japão, Reino Unido e Turquia, T4 para Suíça; 2014 para Alemanha e Coreia. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos mais recentes dados disponíveis, incluindo a Letónia.

Fonte: FMI (2016), *Financial Soundness Indicators* (FSI Database), Fundo Monetário Internacional.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933447728*

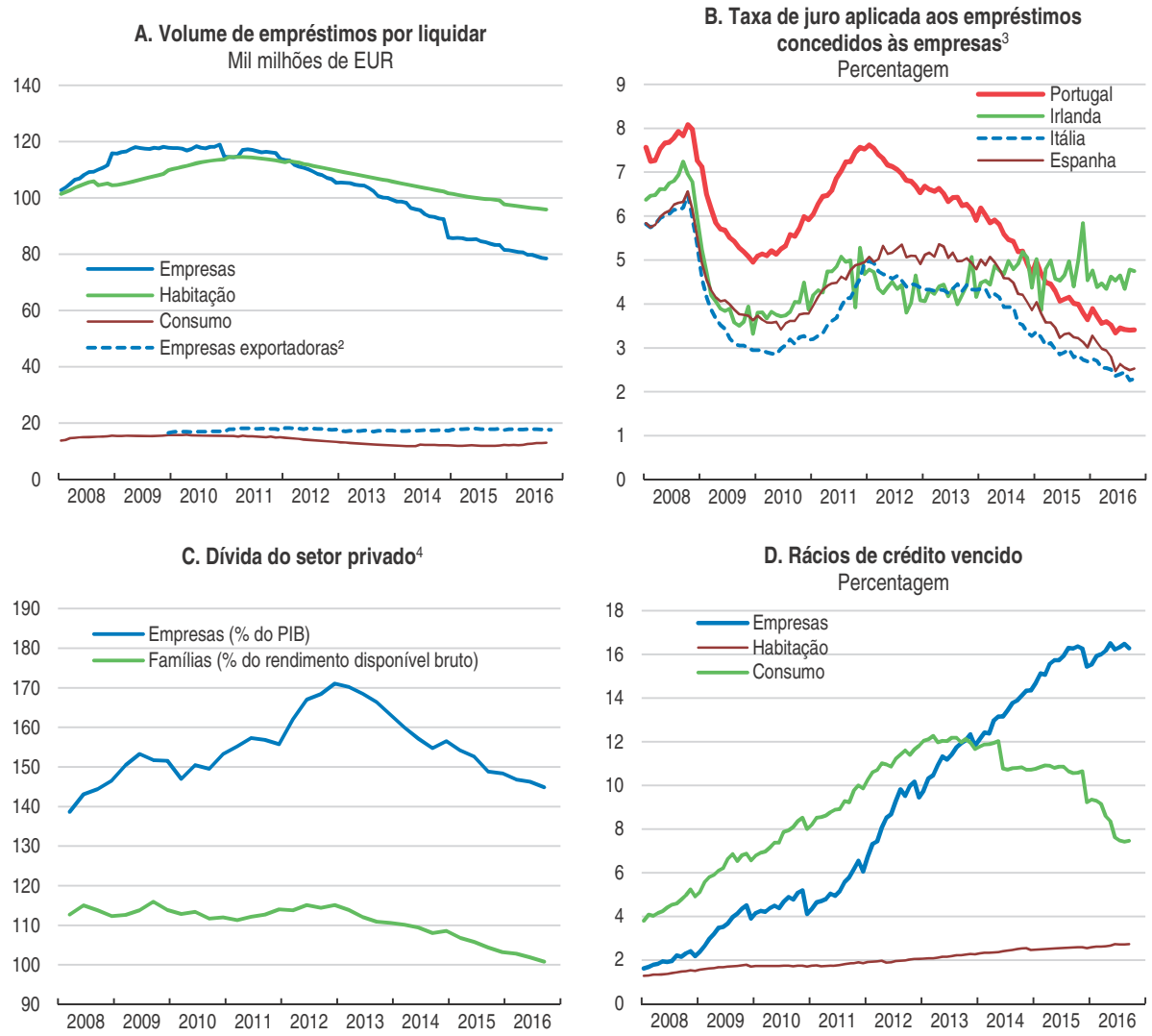
Reforçar o financiamento do investimento

O crédito concedido ao setor empresarial continua em contração, principalmente devido ao setor da construção. Os empréstimos às empresas exportadoras estão a aumentar. Os custos dos empréstimos continuam a ser superiores aos de Espanha ou Itália, mas este diferencial regressou aos níveis anteriores à crise (Figura 14, Painéis A e B). A dívida das sociedades não financeiras ascende a 145% do PIB numa base consolidada (Figura 14, Painel C), colocando as empresas portuguesas entre as mais fortemente endividadas na Europa. Desde o valor máximo de 168% de 2013, o endividamento das empresas caiu 14,4 pontos percentuais de acordo com os dados da OCDE, em grande medida em resultado da saída de empresas altamente endividadas do mercado mais do que pela desalavancagem das empresas existentes (Banco de Portugal, 2015). Mais de 50% dos empréstimos obrigacionistas das empresas em dívida são detidos por empresas consideradas inativas (Comissão Europeia, 2016b). Cerca de 16% do crédito das empresas encontra-se vencido (Figura 14, Painel D).

A elevada dívida das empresas limita o montante de recursos financeiros disponíveis para financiar o investimento, bloqueando os fundos em empresas que têm pouca capacidade para investir. Perante o actual peso da dívida, algumas destas empresas podem não ser viáveis a longo prazo. Em 2014, o último ano em relação ao qual estão disponíveis as contas das empresas, 30% das empresas portuguesas gastaram 100% do seu fluxo de caixa ao serviço das respetivas obrigações financeiras, e 21% delas tinham uma dívida superior a 100% do respetivo valor acrescentado bruto anual. Embora a procura de crédito possa estar também controlada, adiar a saída de empresas em dificuldades para sobreviver e que não são viáveis pode absorver os recursos financeiros que poderiam ser utilizados de forma mais produtiva no financiamento de novas empresas e no crescimento de empresas viáveis (Adalet-McGowan et al., 2016b, Andrews and Cingano, 2014).

Paralelamente às alterações a efetuar na supervisão, as autoridades devem ter um papel ativo na criação de mercados de dívida de cobrança duvidosa a fim de ajudar os

Figura 14. **Indicadores financeiros**[1]



1. Todas as sociedades são sociedades não financeiras (SNF) e os empréstimos foram concedidos por instituições monetárias e financeiras.
2. Sociedades de capitais privadas e que exportam mais de 50% do volume de negócios ou que exportam mais de 10% do volume de negócios e em que o montante total é superior a 150 mil euros.
3. Empréstimos até 1 milhão de euros, inclusivamente. Operações com um período de fixação inicial da taxa inferior a um ano para as novas empresas.
4. A dívida do setor não financeiro apresentada inclui empréstimos, títulos de dívida e créditos comerciais. As famílias incluem instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias.

Fonte: Banco de Portugal (2016), *BPstat Database* e BCE (2016), *Statistical Data Warehouse*, Banco Central Europeu.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447734

bancos a "limpar" os seus balanços. Sociedades de gestão de ativos (SGA) especializadas na gestão de ativos em dificuldades podem proporcionar um mercado líquido para o crédito malparado e são normalmente melhores na gestão de créditos de cobrança duvidosa do que os bancos, tendo em conta a sua experiência, economias de escala e melhores tecnologias. A titularização do crédito malparado cobrado por uma SGA permite criar ativos que podem ser atrativos para um amplo número de investidores, em especial se existir um único mecanismo de titularização transparente e normalizado para os créditos das SGA. Por sua vez, tal pode reduzir a diferença de valores entre o que os investidores

pretendem pagar e aquilo que os bancos esperam recuperar. O apoio público pode assumir a forma de prestação de garantia para as tranches de notação superior de títulos de dívida em dificuldades e, dados os efeitos externos de grandes quantidades de crédito malparado, o setor público pode ajudar a colmatar esta diferença de valores, apesar de esta ajuda ter de ser cuidadosamente equilibrada dada a margem orçamental limitada que estaria disponível para essa intervenção pública.

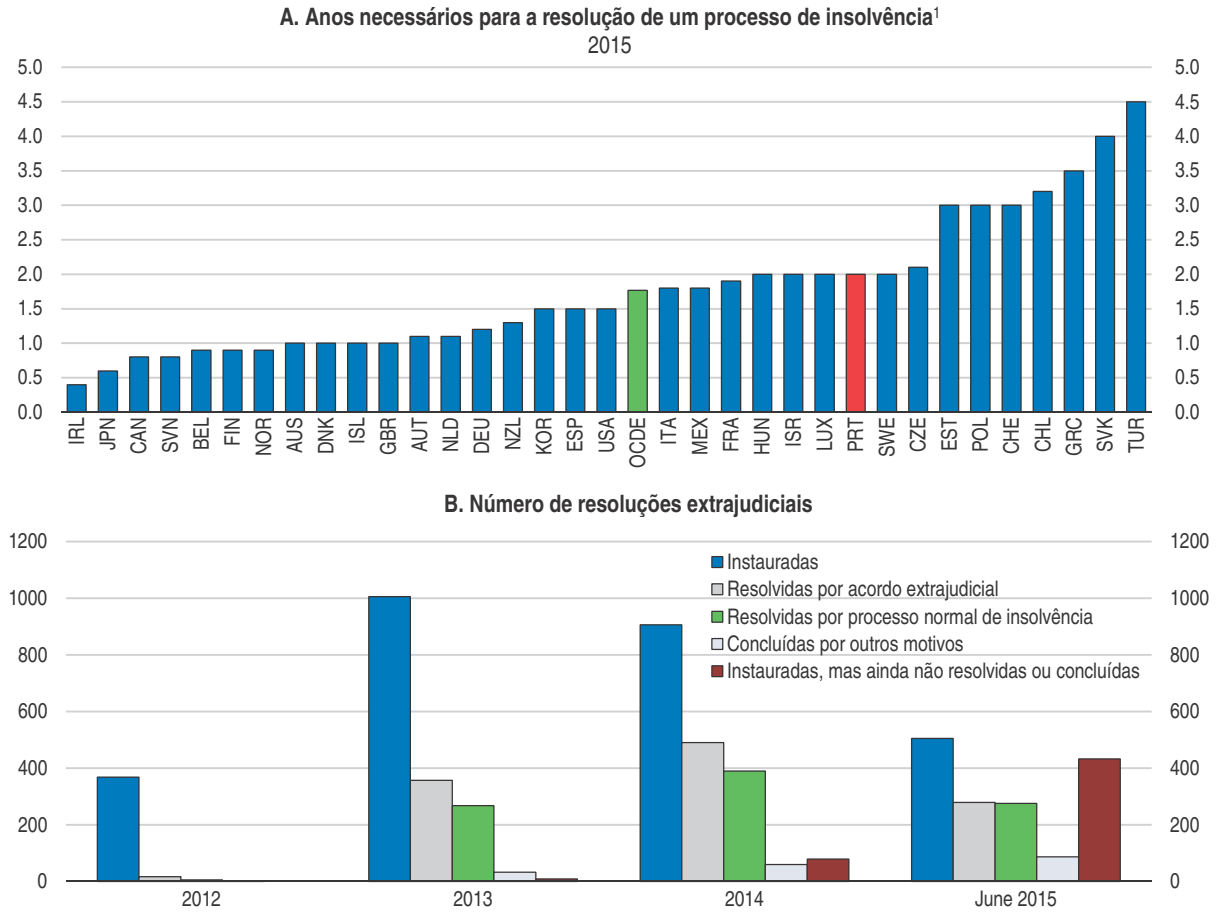
Porém, a solução alternativa de apostar no tempo para resolver o problema é igualmente uma estratégia arriscada, não só porque coloca em perigo o equilíbrio dos balanços dos bancos, mas também porque o investimento e o crescimento podem ficar aprisionados nos próximos anos. A utilização de fundos públicos foi recentemente restringida através de novas regras da UE em matéria de auxílios estatais. As autoridades devem procurar obter esclarecimentos junto da Comissão Europeia sobre o possível âmbito de intervenção. Em princípio, podem ser invocadas cláusulas excecionais como a necessidade de corrigir uma deficiência do mercado ou uma grave perturbação económica, à luz da dimensão sistémica do problema do crédito malparado em Portugal (OECD Economic Survey of the Euro Area, 2016: OCDE 2016a).

Uma estratégia abrangente para reduzir o endividamento das empresas e melhorar o acesso ao financiamento do investimento deve ir além do universo estreito do setor bancário. É crucial que o enquadramento jurídico dos processos de insolvência funcione para permitir a reestruturação de sociedades viáveis bem como uma rápida recuperação dos ativos das sociedades não viáveis antes de estes perderem valor. Tal enquadramento aumentaria as taxas de recuperação e baixaria o custo da eliminação do crédito malparado dos balanços dos bancos.

O processo de insolvência apresenta melhorias desde 2012 (Quadro 4). Apesar disso, as insolvências judiciais continuam a demorar em média dois anos, um desempenho que é semelhante à média na UE e que se mantém inalterado face a uma década atrás. No entanto as boas práticas existentes na Irlanda, Itália, Japão, Bélgica ou Reino Unido sugerem que os processos de insolvência podem ser tramitados em menos de um ano (Figura 15, Painel A). Processos de insolvência céleres traduzem-se em melhores valores de recuperação do crédito malparado e em preços mais elevados para os títulos garantidos por crédito malparado, pelo que a aceleração dos processos de insolvência traria significativas vantagens para Portugal. O alargamento do âmbito das decisões a tomar por maioria simples dos credores pode impulsionar uma reestruturação atempada de empresas viáveis. Em Espanha, a introdução de decisões tomadas por maioria simples fez parte da reforma do regime de insolvências que reduziu a duração dos processos de insolvência e diminuiu a percentagem de empresas em liquidação (Adalet McGowan e Andrews, 2016a). A eliminação do direito de veto da autoridade fiscal e da segurança social pode também ser útil, uma vez que a experiência do Brasil mostra que reduzir este tipo de privilégios dos credores públicos pode acelerar os processos de insolvência e melhorar as taxas de recuperação (Araújo et al., 2012; Arnold e Flach,2017). O programa Capitalizar inclui acções que visam melhorara coordenação entre os diferentes credores do setor público.

Além disso, afetar mais recursos para aumentar a capacidade dos tribunais poderia também ajudar a reduzir a duração dos processos de insolvência. Poderiam mesmo ser transferidos mais juízes para os tribunais do comércio, que parecem constituir a parte mais sobrecarregada do sistema judicial. A disponibilização de uma formação mais especializada para os juízes pode conduzir a processos mais céleres e a melhores

Figura 15. **Desempenho dos procedimentos de insolvência**



1. Tempo decorrido desde o incumprimento da sociedade até ao pagamento de parte ou da totalidade do montante monetário em dívida ao banco tendo em conta eventuais expedientes dilatórios. O agregado da OCDE é uma média não ponderada, incluindo a Letónia.

Fonte: Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency* (database) e APAJ (2015), "Processo Especial de Revitalização", *Turn Analysis*, N.º 7, 2.º trimestre, Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447749

taxas de recuperação, conforme sugerem os dados internacionais (OCDE, 2013, Banco Mundial, 2004). Os resultados da reforma ao regime de insolvência levada a cabo pelo Brasil sugerem que as empresas com atividade em regiões com tribunais menos congestionados conseguiram um melhor acesso a empréstimos e a um aumento superior do investimento relativamente às empresas com atividade em regiões com tribunais mais congestionados (Ponticelli e Alencar, 2016).

As reformas de 2012 tornaram comparáveis, em termos teóricos, grande parte das normas jurídicas em matéria de insolvência às existentes noutros países (Banco Mundial, 2014), mas existem diferenças entre as normas e a sua aplicação efetiva. Um pilar da reforma ao regime de insolvência foi a introdução de resoluções extrajudiciais em 2012. Porém, estas foram menos bem sucedidas do que o previsto. A taxa de aprovação para as resoluções extrajudiciais é de apenas 50% e, por exemplo, demoram normalmente muito mais do que os quatro meses permitidos para as negociações extrajudiciais previstas na legislação dos EUA (Figura 15, Painel B). Os dados são inconclusivos quanto à duração média das resoluções extrajudiciais. As estatísticas oficiais colocam a sua duração média

nos cinco meses, embora analistas privados coloquem a duração média nos sete meses (APAJ, 2015). Conceder uma suspensão dos ativos e permitir que haja tempo para a reestruturação é crucial para as resoluções extrajudiciais, mas as suspensões demasiado longas têm o risco de conceder margem para abuso.

Os direitos de veto da autoridade fiscal e da segurança social conduzem muitas vezes a deficiências nestes procedimentos, na medida em que os credores do setor público não podem assumir cortes nos seus créditos ou mesmo definir atempadamente a sua posição (APAJ, 2015). Os planos anunciados recentemente para melhorar a flexibilidade e a coordenação dos credores do setor público nos processos de insolvência vão na direção certa, mas devem ser implementados antes do terceiro trimestre de 2017, como está atualmente previsto. O acesso a informações pelos credores e pelos administradores da insolvência é crucial para avaliar o potencial económico de uma empresa em dificuldades ou o valor dos seus ativos, mas neste momento não é possível aos administradores da insolvência procederem a inspeções no local. Elementos que comprovam que o proprietário/gerentes utilizavam o processo simplesmente para ganhar tempo e/ou retirar da empresa o ativo corpóreo sugerem a necessidade de um melhor controlo, nomeadamente através de um período de embargo generalizado durante o qual a mesma empresa não pode efetuar outro pedido de insolvência. Ao contrário do que sucede nos processos de insolvência normais, as resoluções extrajudiciais podem ser aprovadas por maioria simples dos credores.

O tratamento fiscal diferenciado da dívida relativamente ao capital próprio das empresas promoveu igualmente uma acumulação excessiva de montantes de dívida no setor empresarial. Até muito recentemente, as despesas com juros podiam ser deduzidas do rendimento tributável das empresas, enquanto tal não acontecia com o rendimento dos capitais próprios. A neutralidade fiscal tem importância mesmo para as empresas portuguesas de dimensão muito pequena, que são a maioria, e para as quais o financiamento nos mercados de ações é uma hipótese pouco provável, na medida em que é uma prática generalizada dos proprietários/gerentes estender os empréstimos às próprias empresas mais do que fornecer capitais próprios.

A partir de 2017, a dedução das despesas com juros encontra-se limitada a 30% do rendimento do fluxo de caixa (EBITDA) ou a 1 milhão de euros, dependendo de qual destes valores for superior, em consonância com a Ação 4 do Plano de Ação BEPS. Além disso, Portugal estabeleceu uma medida de desagravamento fiscal para os capitais próprios das empresas, como acontece em Itália, Bélgica e Brasil. Com o intuito de estimular novos investimentos, a medida de desagravamento fiscal aplica-se apenas a novas injecções de capitais próprios e por isso não gera ganhos inesperados para investimentos que ocorreram antes da introdução do desagravamento. Em contrapartida, limitações deste tipo de desagravamento a subgrupos de sociedades e investidores são ineficazes, como se verificou em experiências anteriores de Portugal com um tal desagravamento. Estas limitações foram agora eliminadas. A nova medida de desagravamento fiscal para os capitais próprios parece estar bem desenhada, mas a sua performance deve ser monitorizada e avaliada para determinar se são necessários refinamentos.

A remoção das distorções fiscais terá um impacto mais forte quando for conjugada com uma estratégia que leve mais empresas de média dimensão a estarem cotadas em bolsa, como alternativa ao financiamento através da contração de empréstimos. As comissões de cotação praticadas pela única bolsa de valores de Portugal são elevadas e

constituem atualmente um dos principais impedimentos para as médias empresas avançarem neste sentido. Regular as tabelas de comissões praticadas para as empresas de média capitalização (*"Mid-Caps"*) pelo operador monopolista da bolsa de valores pode justificar-se com o mesmo argumento que é aplicado às obrigações de serviço universal nas telecomunicações, onde a intervenção pública tem vindo há anos a reduzir o custo do acesso à rede a clientes para quem, caso assim não fosse, seria proibitivamente elevado. Seria também útil a prestação de aconselhamento financeiro a empresas de média capitalização, como acontece em Itália ao abrigo do programa ELITE. Portugal não tem nenhuma sociedade independente que opere no sector da banca de investimento que possa aconselhar as empresas quanto no processo de quotação em bolsa nem sob a forma de atrair investimento em capitais próprios, conforme imposto pela Diretiva "Prospecto" da UE, e os bancos comerciais têm incentivos limitados para encontrarem outras alternativas de financiamento relativamente ao crédito que fornecem às empresas.

As iniciativas recentes do Governo procuraram abrir novos canais de financiamento para as novas empresas (*start-ups*) no âmbito do novo programa Capitalizar, incluindo *business angels*, capital de risco, papel comercial e mecanismos para securitizar empréstimos das PME. Pretende-se que entidades com participação pública, incluindo uma empresa de capital de risco e que proporciona financiamento do tipo *business angel*, cofinanciem as novas empresas numa fase inicial, sobretudo as empresas inovadoras, científicas e tecnológicas, assim como as empresas orientadas para a exportação. Alargar as opções de financiamento das novas empresas com projetos inovadores é uma iniciativa positiva, na medida em que as empresas jovens representam atualmente apenas 3% do investimento das empresas, mas será importante monitorizar e avaliar o progresso destas iniciativas de modo a assegurar que os benefícios compensam os custos. Um desafio importante para a participação pública em atividades de capital de risco será encontrar instrumentos que aumentem a quantidade de capital de risco sem diminuir a sua qualidade. Os fundos que operam como fundos de capital de risco em comandita, independentes, e em que a seleção e o aconselhamento de projetos de investimento é efetuada por sócios privados tiveram êxito nos Estados Unidos (Lerner, 1999) e na Austrália (Cumming, 2007). A participação pública passiva neste tipo de fundos pode mesmo aumentar a rentabilidade para os investidores privados se limitar a rentabilidade para o Estado, e não impuser restrições à exposição ao risco da participação pública.

Melhorar o ambiente de negócios para estimular o investimento

Além das medidas que permitem melhorar o acesso ao financiamento, o investimento seria igualmente reforçado com reformas que melhoram o ambiente de negócios, reduzindo consequentemente os custos para as empresas e aumentando as expetativas de rentabilidade do capital investido. A este respeito, Portugal desenvolveu um impressionante conjunto de reformas estruturais, embora algumas delas não tenham sido implementadas na íntegra.

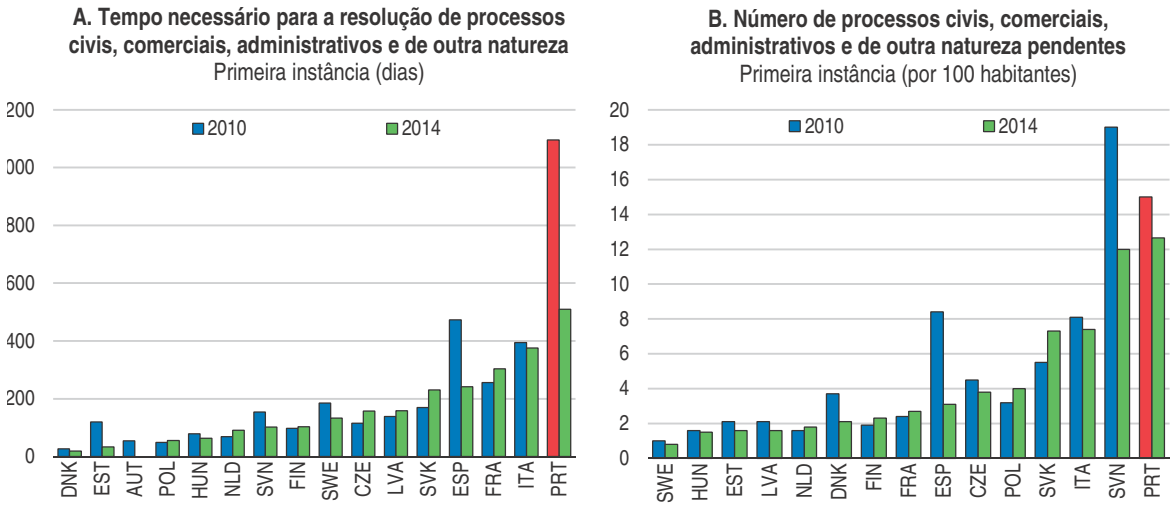
Sistema judicial

Um inquérito recente a 5 mil empresas portuguesas identificou dificuldades no sistema judicial como sendo um dos principais fatores para o aumento dos custos, um problema que se tem vindo a agudizar nos últimos três anos (INE, 2015). Os significativos atrasos judiciais registados em 1,35 milhões de processos continuam, apesar dos progressos já alcançados, em especial nos tribunais de primeira instância que lidam com a

execução de contratos. Apesar do notável progresso, os processos de natu reza cível continuam a demorar mais de 500 dias a serem decididos, o que é muito numa comparação internacional (Figura 16).

Um novo código de processo civil conseguiu resolver algumas destas insuficiências ao atribuir uma maior independência processual aos juízes, reduzindo o número de recursos e possibilitando a mediação e a resolução extrajudicial em diferentes fases de um processo civil. Embora Portugal esteja bastante bem classificado no que respeita ao seu quadro jurídico, a aplicação de algumas reformas judiciais parece registar um atraso (Banco Mundial, 2015). Os dados internacionais sugerem que a utilização de tribunais especializados pode reduzir a duração dos julgamentos (Palumbo et al., 2013), mas as vantagens da especialização são especialmente sólidas se os tribunais forem dotados de juízes especializados. Portugal tem tribunais especializados sem juízes especializados. Nomeadamente, parece haver margem para reduzir a duração dos julgamentos através de um aumento do número de tribunais do comércio e dotando-os de juízes especializados. Devem ser prosseguidos as iniciativas recentes que intensificaram a formação dos juízes.

Figura 16. **Desempenho do sistema judicial**[1]



1. As comparações devem ser efetuadas com cuidado, uma vez que alguns países comunicaram alterações na metodologia utilizada na recolha e categorização dos dados.

Fonte: Comissão Europeia (2016a), *The 2016 EU Justice Scoreboard* e Direção-Geral da Política de Justiça.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447754

Regulamentação e burocracia

Portugal conseguiu avanços importantes na redução dos encargos administrativos para as empresas. Menos burocracia reduz os custos e aumenta a rentabilidade do capital investido. As medidas recentes pretendem avançar ainda mais na redução da burocracia, incluindo com um novo programa de procedimentos administrativos simplificados designado Simplex+2016 e uma única licença ambiental que consolida 11 procedimentos em vigor. Este programa profícuo inclui um alargamento dos balcões únicos, requerimentos eletrónicos e uma aplicação mais ampla do princípio do deferimento tácito. A nível local, o ritmo do progresso na flexibilização dos procedimentos é heterogéneo, com algumas autarquias a disponibilizar balcões únicos e um atendimento rápido em quase todas as zonas, enquanto outras autarquias estão a sentir dificuldades em acompanhar o ritmo. A obrigação de todas as autoridades envolvidas na emissão de licenças ou

autorizações publicarem o tempo efetivo despendido na tomada de decisão permitiria melhorar a transparência neste domínio. Está neste momento em curso um estudo das melhores práticas autárquicas e os resultados devem ser utilizados para incentivar e ajudar as autarquias mais atrasadas a recuperar o atraso. No futuro, apenas poderão ser aprovadas novas leis quando estiver elaborado o respetivo regulamento de execução. As avaliações de impacto económico da nova regulamentação passaram também a ser a norma e, no futuro, as empresas poderão compensar créditos e dívidas simultâneos junto da autoridade tributária e da segurança social. Há dez anos atrás, os procedimentos, custos e atrasos para a abertura de uma empresa eram 4, 6 e 19 vezes superiores aos de hoje, respetivamente (Banco Mundial, 2005 e 2015).

Apesar destas iniciativas e planos prometedores, a aplicação de reformas administrativas parece ficar aquém do que se ambiciona e tem de ganhar ritmo. Apesar da introdução do princípio do deferimento tácito nalguns domínios, mais de metade das empresas que têm de tratar de licenças para iniciar uma atividade consideraram que este processo constituía um grande ou muito grande obstáculo e não conseguiram apontar melhorias no processo (INE, 2015; Gershenson et al., 2016). As grandes empresas industriais parecem ser as que mais se debatem com pesados requisitos de licenciamento. Apesar dos balcões únicos que existem para receber os requerimentos, as consultas "nos bastidores" entre autoridades diferentes podem ser morosas. A sobreposição de competências e a amálgama de regras definidas em várias leis e a jurisprudência dos tribunais criam ambiguidades e contradições, dando margem para decisões discricionárias, inclusive por parte das autoridades locais. Um esforço concertado para sanear e consolidar o conjunto fragmentado de normas reduziria a complexidade e o espaço para a corrupção. No que diz respeito ao requisitos para a emissão das licenças, estes esforços devem centrar-se na integração de todas as licenças e autorizações necessárias para iniciar uma atividade num único procedimento, mas, para tal, é crucial a cooperação entre todas as entidades públicas envolvidas.

As políticas em matéria de ordenamento do território podem também constituir um obstáculo ao investimento na medida em que atribuem poderes discricionários às autarquias, que podem bloquear as licenças a projetos de investimento. A eficiência das autarquias e os atrasos existentes na obtenção de licenças variam muito entre as autarquias. Embora as considerações de proteção do ambiente ou da qualidade de vida dos cidadãos possam ser objetivos legítimos, estes podem ser usados de forma abusiva para negar ou condicionar o início de uma atividade económica. Foram previstas reformas aos poderes discricionários das autarquias locais ao abrigo do programa de ajuda externa, mas estas nunca foram implementadas. O benefício líquido dos projetos de investimento para o desenvolvimento local deve ser analisado tendo por base critérios transparentes e objetivos, com a limitação do poder discricionário das autoridades locais, o que pode ajudar também a prevenir a corrupção. Noutros casos, foram concedidas muito facilmente conversões da afetação dos solos a outras atividades e os proprietários de terrenos agrícolas apresentaram regularmente pedidos de conversão com o único objetivo de aumentar o valor de revenda da sua propriedade. Isto beneficiou novos projetos de construção em zonas não urbanas em detrimento da utilização de habitações já existentes, o que conduziu a uma excessiva expansão urbana, e o que exigiu investimento adicional em infraestruturas, ao mesmo tempo que vastas zonas urbanas registavam muitas vezes uma manutenção deficiente. As autoridades devem limitar os poderes discricionários das autarquias de modo a acelerar os procedimentos de concessão de licenças.

Regulamentação nos setores dos serviços, incluindo serviços públicos essenciais

Os setores dos serviços e dos serviços públicos essenciais disponibilizam fatores de produção fundamentais para as empresas portuguesas, representando 16% dos seus custos diretos, ou seja, sem considerar a sua contribuição para a produção de outros factores de produção também utilizados. Uma vez que estes serviços têm de ser adquiridos no mercado interno, os seus preços influenciam a competitividade das empresas portuguesas. No passado, os setores dos serviços eram caracterizados por baixos níveis de concorrência e por rendas significativas resultantes de políticas regulamentares que constituíam um obstáculo à concorrência. Uma agenda de reformas ambiciosa levou a algumas melhorias, mas existe ainda margem para reforçar a concorrência em muitos domínios. A avaliação da política de concorrência em curso pela OCDE pode ajudar a identificar restrições regulamentares concretas à concorrência nos setores dos serviços e definir outras prioridades de reforma.

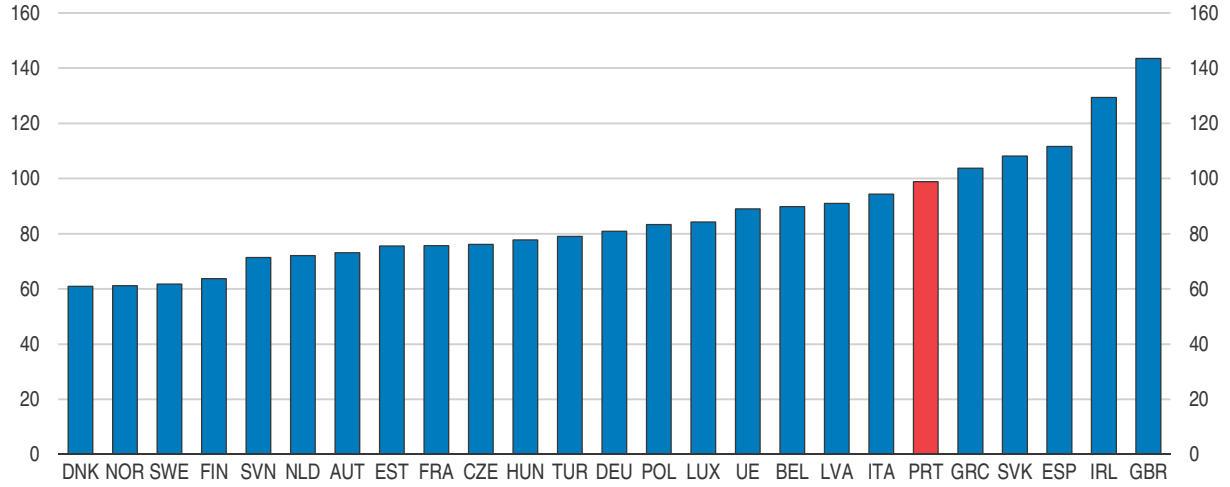
No setor da energia, uma série de reformas conduziu a uma melhoria da remuneração e eliminou a margem da remuneração acima dos preços de mercado, mas apenas para os novos operadores. Os indicadores de políticas, como os Indicadores do Mercado de Produtos (RMP) da OCDE, refletem estas melhorias significativas e, de acordo com estes indicadores, a regulamentação das indústrias de redes em Portugal é a segunda mais favorável à concorrência na OCDE. No entanto, estas novas regras não são necessariamente as que regulam a maior parte do volume de vendas atuais; grande parte será ainda vendida ao abrigo de contratos antigos que foram celebrados quando as normas aplicáveis eram outras. Até que estes contratos antigos caduquem, os indicadores da RPM podem mostrar uma imagem demasiadamente otimista da concorrência no setor da energia. Apesar de existirem novos operadores, o produtor de eletricidade historicamente estabelecido continua a servir 85% dos consumidores de eletricidade e a companhia de gás historicamente estabelecida serve 50% dos clientes de gás.

Os preços da eletricidade para as médias empresas estão entre os mais elevados da Europa (Figura 17) e têm revelado uma tendência ascendente devido precisamente aos contratos antigos. Mais de um terço das empresas portuguesas consideram que os custos da eletricidade constituem um grande ou muito grande obstáculo à sua atividade e 82% não apontam a existência de melhorias desde 2012 (INE, 2015). O aumento constante dos preços é também uma herança das fracas opções de política económica no passado, como a enorme dívida nas tarifas superior a 4 mil milhões de euros que está agora a ser progressivamente travada através de uma fixação de preços acima dos custos médios. A dívida nas tarifas apenas começou a registar uma descida em 2016 e continuará a exercer uma pressão ascendente nos preços nos próximos anos. Medidas mais fortes para a redução do âmbito de aplicação dos regimes de pagamentos antigos, mediante a renegociação dos contratos antigos e da aceleração dos prazos para a sua eliminação progressiva em direção a sistemas de preços garantidos, pode conduzir a preços mais competitivos no setor da energia.

Nas profissões liberais, tais como serviços de contabilidade, auditoria, jurídicos ou arquitetura, a concorrência continua a ser insuficiente e a regulamentação é mais restritiva do que a média da OCDE, como mostram os indicadores de Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) da OCDE (Figura 18, Painel A). O Indicador da Restritividade do Comércio de Serviços (IRCS) da OCDE assinala a existência de obstáculos à concorrência do comércio internacional de serviços de contabilidade, auditoria e jurídicos. As disposições regulamentares que podem reprimir a concorrência e conduzir a rendas significativas

Figura 17. **Preços da eletricidade**

EUR por mil quilowatt-horas, 2015[1]



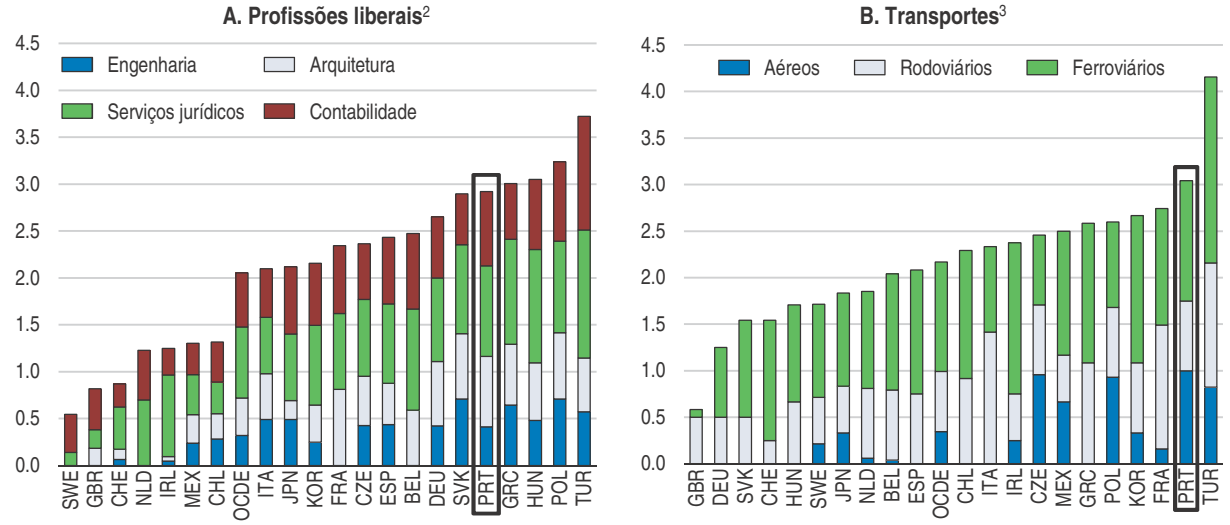
1. Preço médio nacional, sem impostos, para o primeiro semestre de cada ano para médios consumidores industriais (consumo anual entre 500 e 2000 megawatt-horas [MWh]). No caso da Itália, os dados dizem respeito a 2007 em vez de 2008 e abrangem dados a 1 de janeiro num consumo anual de 2 000 MWh.

Fonte: Eurostat (2016), "Electricity prices by type of user", *Tables by Themes*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447766

Figura 18. **Regulamentação dos setores de serviços**

Escala do índice de 0 a 6, do menos restritivo ao mais restritivo, 2013[1]



1. Os dados podem já não refletir a situação atual de países em processo de rápidas reformas. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados disponíveis (incluindo a Letónia).
2. As medidas incluídas no índice abrangem restrições de acesso à profissão e normas de conduta.
3. As medidas incluídas no índice abrangem restrições de acesso à profissão, participação do setor público, integração vertical, estrutura do mercado e controlos do preço.

Fonte: OCDE (2016), *OECD Product Market Regulation Statistics* (database).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447779

incluem a forte intervenção das ordens profissionais na regulamentação do acesso à profissão, um cenário que normalmente favorece aqueles que já se encontram integrados na ordem em detrimento de potenciais candidatos a entrar. A regulamentação por parte das ordens profissionais deve ser monitorizada de perto pelas autoridades públicas a fim

de evitar a existência de restrições excessivas ao acesso à profissão e para salvaguardar a concorrência. Os direitos exclusivos que reservam determinadas tarefas apenas a membros de uma profissão em particular, bem como regulamentações de preços e honorários ou do tipo de organização empresarial, restringem ainda mais a concorrência e devem por isso ser analisados. As restrições no acesso às profissões podem constituir um motivo para a afetação distorcida dos recursos que se verifica nos serviços das profissões liberais em Portugal (Dias et al., 2015).

Em 2013, foi aprovada uma nova lei-quadro que procedeu à reforma das regulamentações de 18 serviços das profissões liberais, tendo já sido publicados os estatutos de todas as ordens profissionais. Lamentavelmente, os estatutos são significativamente menos ambiciosos do que a lei-quadro em termos da abertura destes setores à concorrência. Os prestadores de serviços continuam a encontrar obstáculos no acesso à profissão, sendo também reduzida a concorrência transfronteiriça devido à regulamentação existente. Por exemplo, nos serviços profissionais de contabilidade, é necessário ter nacionalidade na UE para conseguir uma licença para exercer a atividade e existem restrições à detenção de participações em empresas de contabilidade, conjugadas com requisitos ao nível da nacionalidade e de licenciamento para os membros do conselho de administração e gerentes das empresas de contabilidade. O regime de investimento é igualmente complexo para os serviços jurídicos, embora não existam requisitos de nacionalidade para os advogados.

No setor dos transportes, a concorrência regista um nível inferior ao de outros países da OCDE e a regulamentação contrária à concorrência é muito restritiva (Figura 18, Painel B). Porém, regista-se uma evolução neste setor desde 2013. A companhia de transportes ferroviários de carga há muito estabelecida, a CP Carga, foi privatizada com êxito, o que é uma condição prévia para a concorrência nos serviços de transportes ferroviários de carga. Ao nível dos transportes urbanos, as subconcessões programadas para Lisboa foram canceladas e foram transferidas para a autarquia, enquanto as programadas para o Porto foram proteladas. No âmbito do transporte aéreo, o Estado vai manter a participação maioritária na maior companhia aérea de Portugal, a TAP. É necessária uma maior monitorização para conseguir compreender se estes desenvolvimentos podem dificultar o reforço da concorrência nestes setores. Além do mais, as frequentes alterações de políticas em Portugal podem diminuir a capacidade deste de atrair investimento direto estrangeiro, o que se encontra normalmente associado a benefícios em termos de produtividade (Arnold e Javorcik, 2009; Javorcik, 2004).

Nos portos, assistiu-se a uma redução do âmbito de aplicação dos regulamentos salariais e laborais que eram uma reminiscência dos dias em que o trabalho portuário era fisicamente mais exigente do que outro trabalho. Embora estas medidas tenham reduzido os custos para os operadores portuários, trouxeram apenas benefícios limitados para os utentes dos portos. Mais de 80% das empresas que recorrem a transportes marítimos não apontam a existência de qualquer melhoria desde 2012 (INE, 2015). As renegociações nas concessões dos portos visavam reduzir os custos dos utentes dos portos através de uma mobilização da concorrência, bem como reforçar os incentivos ao investimento, mas estas renegociações foram suspensas recentemente. Tem ainda de ser aprovada uma nova lei-quadro para os contratos de concessão dos portos. A incerteza decorrente das inversões de políticas está a travar investimentos que são urgentemente necessários por parte dos concessionários de portos. O avanço das renegociações das concessões poderia ainda gerar vantagens a jusante ao reforçar o âmbito da concorrência intraportuária entre os terminais e ao integrar acordos sobre o nível do serviço nos contratos de concessão, que não ocorreram no passado.

Investimento direto estrangeiro

As entradas de investimento direto estrangeiro (IDE) representam uma parte significativa do investimento nalguns setores. Durante 2012-2014, as entradas de IDE em domínios inexplorados ascenderam a cerca de 3,9% do investimento. Comparando as entradas de IDE com o investimento, o rácio é cerca de 20%, mas este valor pode ser considerado apenas como um limite superior, uma vez que as entradas financiaram também meras transferências de titularidade das participações e não constituíram investimento novo. A atração de mais IDE revela um potencial significativo para impulsionar o investimento. As reformas aprovadas desde a crise financeira impulsionaram a atratividade de Portugal como destino de IDE. No futuro, uma maior ênfase na continuidade das políticas pode reforçar a confiança e reduzir as incertezas, que constituem frequentemente um importante fator de ponderação para os investidores estrangeiros (ver, por exemplo, Ruane e Goerg, 1997, para o caso irlandês). Um acordo prévio bipartidário a favor de uma redução continuada da taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas foi recentemente descartado, alguns planos de privatizações foram protelados ou alterados após a sua assinatura, e existem debates sobre a restrição de acesso aos chamados bancos de hora individuais a setores em que esse banco seja parte das convenções coletivas. Esta medida constituiu um elemento importante na atribuição de uma maior flexibilidade às empresas, permitindo que um máximo de 150 horas por ano fossem utilizadas por acordo entre o trabalhador e a entidade patronal. Uma recente decisão de compensar alguns obrigacionistas do liquidado Banco Espírito Santo tem também sido considerada como prejudicial para a estabilidade política.

Os fundos estruturais da UE representam uma parte importante do investimento público, que diminuiu de 5% do PIB em 2010 para 2,1% em 2015. Nos 1,9% do PIB, o financiamento europeu representa agora 80% do investimento público de Portugal ou 12,5% do investimento total, apesar de nem todos os projetos financiados por aqueles fundos serem considerados investimento na aceção das contas nacionais. Foi recentemente concebida uma nova estratégia para a afetação destes fundos, designada de Portugal 2020, e esta visa apoiar a transformação estrutural da economia orientada para os setores exportadores. As principais áreas da despesa incluem o apoio à internacionalização das empresas transformadoras, a inovação e o reforço dos laços entre empresas e a comunidade científica. O Programa Nacional de Reformas de Portugal prevê um quadro para uma utilização mais eficaz dos fundos da UE (ver Caixa 3).

Custos de mão-de-obra

O panorama dos custos da mão-de-obra, que representam 19% dos custos das empresas portuguesas, continua a constituir um desafio. Os custos unitários de trabalho em relação à área do euro diminuíram 1,5% entre 2012 e 2015, mas registou-se um outro aumento de 5% no salário mínimo em janeiro de 2016 e novamente em janeiro de 2017. O salário mínimo tem vindo a tornar-se cada vez mais limitador (Banco de Portugal, 2015). O aumento de 2016 já tinha colocado o salário mínimo nos níveis salariais ou acima dos níveis salariais de 20% dos trabalhadores assalariados, e ultrapassa agora 60% do salário mediano (Figura 19, Painel A). Um aumento para os 600 euros, a ser decidido pelos parceiros sociais conforme previsto no programa do Governo, constituiria mais do que é atualmente recebido por 30% dos trabalhadores portugueses.

Caixa 3. **Programa Nacional de Reformas de Portugal**

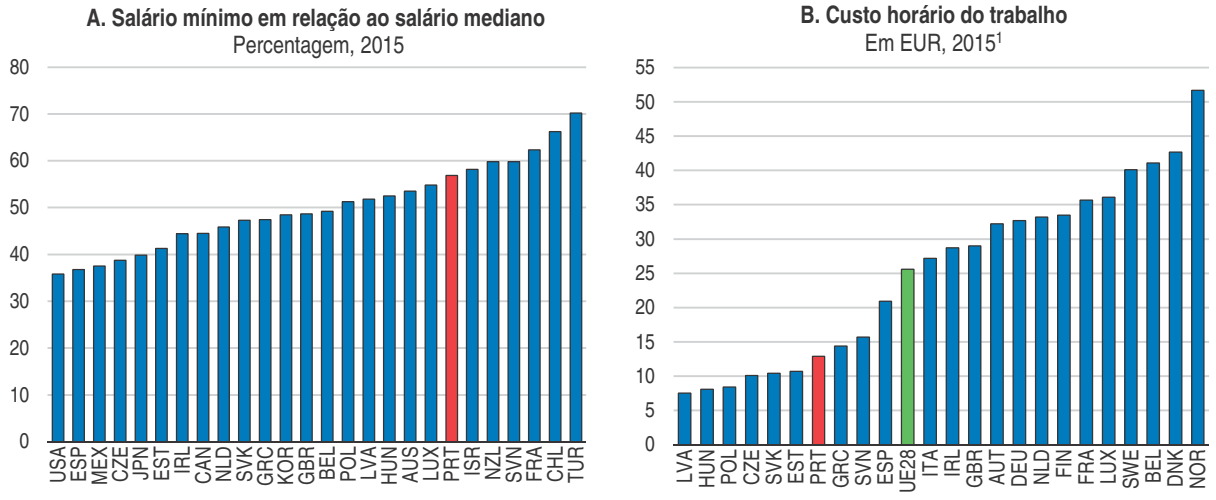
O Programa Nacional de Reformas (PNR) de Portugal, de abril de 2016, constitui uma estratégia para o desenvolvimento a médio prazo para combater as restrições estruturais em três áreas principais: produtividade e competitividade; endividamento e coesão social, e redução da desigualdade.

Para a resolução destes problemas, foram definidas medidas específicas nos domínios das qualificações, inovação, valorização do território, modernização do Estado, capitalização das empresas, coesão social e igualdade. O PNR prevê objetivos e um calendário para a aplicação de um total de 140 medidas nestes domínios, com um orçamento total de 25 mil milhões de euros. As reformas previstas foram objeto de uma avaliação *ex ant* com o intuito de prever os seus efeitos a longo prazo.

No âmbito do PNR, o programa "Capitalizar" surge como o elemento abrangente de apoio a políticas de reforço e diversificação das fontes de financiamento para as empresas, nomeadamente para as jovens empresas. Exemplos destas medidas são o financiamento das etapas de constituição e arranque, através de desagravamentos fiscais para investidores individuais em empresas emergentes e medidas de apoio às PME e às empresas de média capitalização no acesso ao mercado de capitais. As medidas neste domínio pretendem igualmente contribuir para combater o crédito malparado através de um reforço de empresas viáveis. O eixo das qualificações do PNR prevê medidas para a redução da taxa de abandono escolar e do número dos que não estão empregados, nem se encontram integrados no sistema de ensino ou formação profissional (NEET). Nomeadamente, o programa "Qualifica" centra-se no ensino e formação de adultos, complementando o processo de certificação com formação.

Figura 19. **Salário mínimo e custos da mão-de-obra em comparação internacional**

Total do setor empresarial



1. 2014 para a Grécia.

Fonte: OCDE (2016), "Earnings: Minimum wages relative to median wages", *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database) e Eurostat (2016), "Labour costs annual data", *Eurostat Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447786

Grandes aumentos salariais sem melhorias equivalentes na produtividade podem anular as melhorias de competitividade registadas anteriormente e serem incompatíveis com o objetivo de reforçar as exportações, apesar de poderem reduzir a desigualdade salarial (mas não necessariamente a desigualdade na distribuição dos rendimentos). Efetivamente, a quota de mercado descendente de Portugal no mercado das exportações registada entre 1996 e 2011 deveu-se em grande parte a fatores relacionados com o preço (Benkovskis, K. e Wörz, J., 2014). Os custos da mão-de-obra são agora inferiores aos da maioria dos países da Europa Ocidental, mas superiores aos da maioria dos países da Europa de Leste, sendo que alguns destes se comparavam favoravelmente em relação a Portugal em termos de proximidade aos principais mercados europeus (Figura 19, Painel B).

Outras pressões salariais podem advir de um possível ressurgimento das extensões administrativas das convenções coletivas a empresas que não estiveram envolvidas no processo de negociação. Em 2012, a prática generalizada destas extensões administrativas foi travada, em consonância com uma recomendação da OCDE (Quadro 5). Foi o resultado de uma nova exigência de que as convenções apenas poderiam ser aplicadas de forma extensiva se a empresa signatária representasse, no mínimo, 50% da mão-de-obra do setor, o que não era frequentemente o caso no passado. Em 2014, esta condição foi flexibilizada com a introdução de uma condição suficiente alternativa que exigia que 30% das empresas signatárias fossem PME. Uma vez que 99% das empresas em Portugal são PME, esta nova condição será fácil de cumprir. Desde então, as extensões administrativas voltaram a subir, mas não para os níveis registados em 2011. Entre 2014 e 2015, o número de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas duplicou (CRL, 2016). As estimativas sugerem que os aumentos salariais decorrentes de extensões administrativas aumentaram as taxas de separação empregador-empregado reduziram as taxas de contratação, sugerindo que podem pôr em perigo a viabilidade dos projetos de investimento das empresas (Hijzen e Martins, 2016; Banco de Portugal,2015). Condições mais exigentes ao nível da representatividade para as extensões administrativas e a possibilidade de optar pela não participação por parte das empresas individuais promoveria um melhor alinhamento da evolução salarial com a situação individual das empresas. Um recurso mais reduzido às extensões administrativas pode incentivar a entrada de novas empresas, bem como a concorrência nos mercados de produto, uma vez que uma forma de as novas empresas entrarem no mercado é pagando, durante algum tempo, salários mais baixos do que as empresas já estabelecidas (Capítulo 1).

Melhorar as qualificações

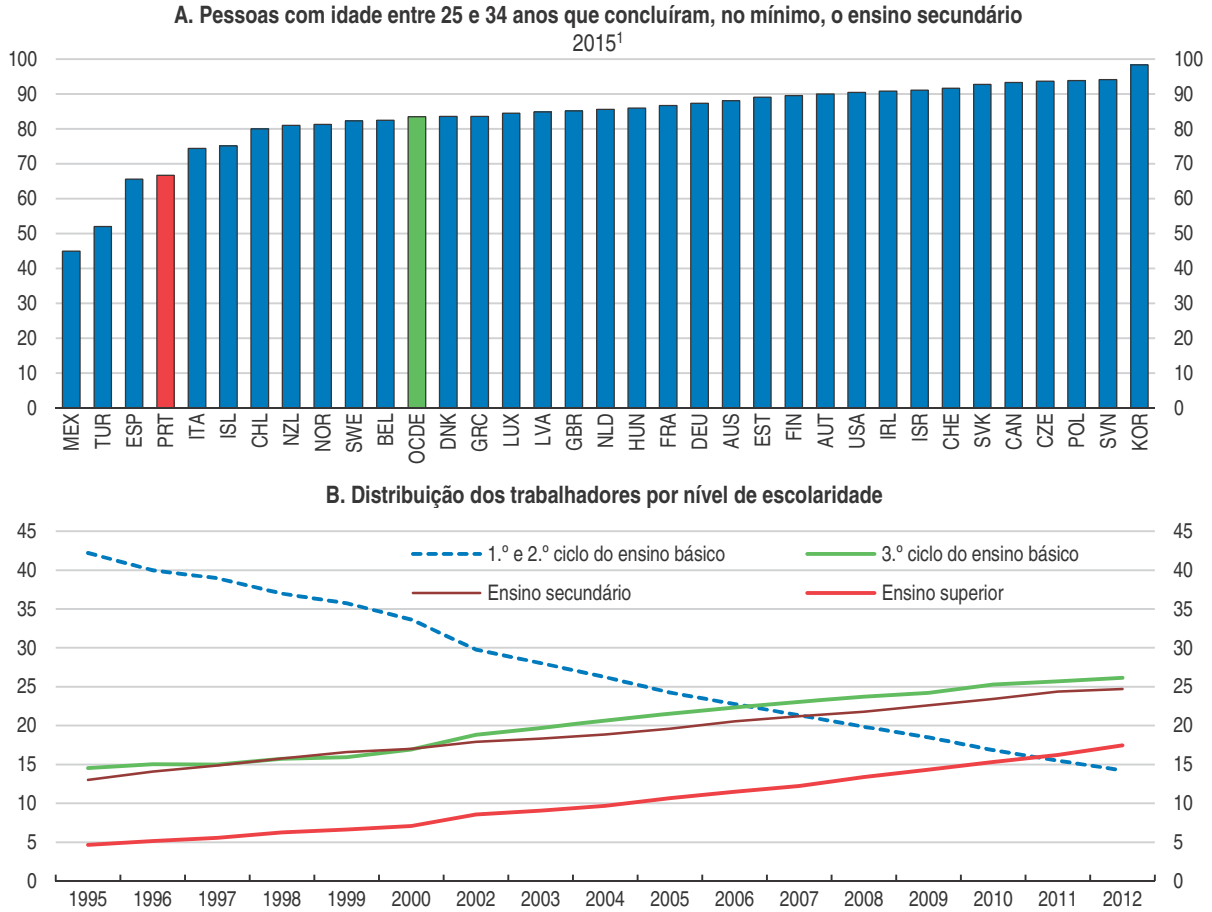
Em comparação com outros países europeus, em média, os cidadãos portugueses são pouco qualificados, um reflexo de décadas de um fraco desempenho do sistema de ensino (OCDE, 2006; Guichard e Larre, 2006). Apenas 43% da população em idade ativa e 67% dos jovens adultos concluíram o ensino secundário, a quarta taxa mais baixa da OCDE (Figura 20, Painel A). Apenas 33% dos jovens adultos em Portugal possuem habilitações ao nível do ensino superior, em comparação com a média da OCDE de 42%. Aumentar estes níveis de escolaridade comparativamente baixos será crucial para melhorar o bem-estar e aumentar os rendimentos (ver Figura 4). Melhores competências e qualificações reduzirão igualmente a crescente desigualdade na distribuição dos rendimentos ao fornecer oportunidades de remuneração mais elevadas paraos trabalhadores atualmente pouco qualificados, que muitas vezes têm também um baixo nível de rendimento.

Quadro 5. **Recomendações anteriores da OCDE para a melhoria do ambiente de negócios**

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Reforçar a concorrência nos setores não-transacionáveis, através de um aumento da reforma regulamentar.	Nenhuma medida tomada. Existe evidência de que a concorrência é fraca nos não-transacionáveis, incluindo na energia e nas profissões liberais. No setor dos transportes, os planos para as subconcessões de transportes urbanos em Lisboa foram canceladas e serão agora transferidas para a autarquia, enquanto as programadas para o Porto foram proteladas. O Estado vai manter a participação maioritária na maior companhia aérea de Portugal, a TAP.
Antecipar a eliminação dos sistemas de produção de energia elétrica com preços garantidos.	Nenhuma medida tomada desde 2014.
Promover a negociação salarial ao nível das empresas, inclusive através da eliminação das extensões administrativas das convenções coletivas de trabalho.	As condições para as extensões administrativas das convenções coletivas negociadas foram flexibilizadas em 2014, o que pode conduzir a um ressurgimento destas extensões no futuro.
Melhorar as ligações existentes entre os investigadores das universidades e o setor privado. Ponderar a possibilidade de reembolsar créditos fiscais de I&D, ou prolongar o período de reporte.	Nenhuma medida tomada desde 2014.

Figura 20. **Continua a ser prioritário aumentar as qualificações**

Percentagem



1. O agregado da OCDE é uma média não ponderada; a Letónia está incluída e o Japão excluído (sem dados disponíveis).

Fonte: OCDE (2016), "Educational attainment and labour-force status", *OECD Education Statistics* (database) e A. Almeida et al. (2016), "Ensino superior: benefícios económicos e não económicos", relatório do estudo encomendado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e pelas Universidades de Aveiro, Minho/NIPE e Porto/CIPES.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447795

Melhorar as competências irá igualmente conduzir a um maior crescimento económico ao mitigar as insuficiências de qualificações sentidas pelas empresas portuguesas. Mais de dois terços destas empresas consideram que encontrar trabalhadores com qualificações adequadas é um obstáculo às suas atividades (INE, 2015). Ao mesmo tempo, os incentivos para investir em qualificações são escassos devido à elevada taxa de desemprego e à fraca qualidade do emprego. Uma solução para este círculo vicioso implica medidas simultâneas tomadas ao nível das oportunidades de ensino e do desempenho do mercado de trabalho. Embora irá demorar algum tempo a resolver estes problemas históricos, Portugal deve prosseguir os esforços desenvolvidos até agora e que resultaram em rápidas melhorias (Figura 20, Painel B).

Uma forma para resolver o problema das baixas qualificações e competências de quem já abandonou o sistema de ensino é alargar a educação de adultos, quer dos trabalhadores como dos desempregados. Porém, a experiência demonstra que é difícil integrar em planos de formação de adultos aqueles que mais precisam deste tipo de educação, uma vez que as taxas de adesão entre os trabalhadores mais velhos e os menos qualificados são inferiores relativamente a outros grupos de trabalhadores (OCDE, 2015: EWCS, 2015). Acresce ainda que os trabalhadores portugueses recebem menos formação no local de trabalho do que o que se verifica noutros países. Uma iniciativa recente do Governo, o *Cheque Formação*, fornece apoio financeiro a trabalhadores, a quem procura emprego e a empresas no âmbito da formação de adultos. Este regime pode ser útil para a resolução das necessidades de formação imediatas das empresas, mas dado tratar-se de uma novidade o seu êxito deve ser monitorizado e avaliado de perto.

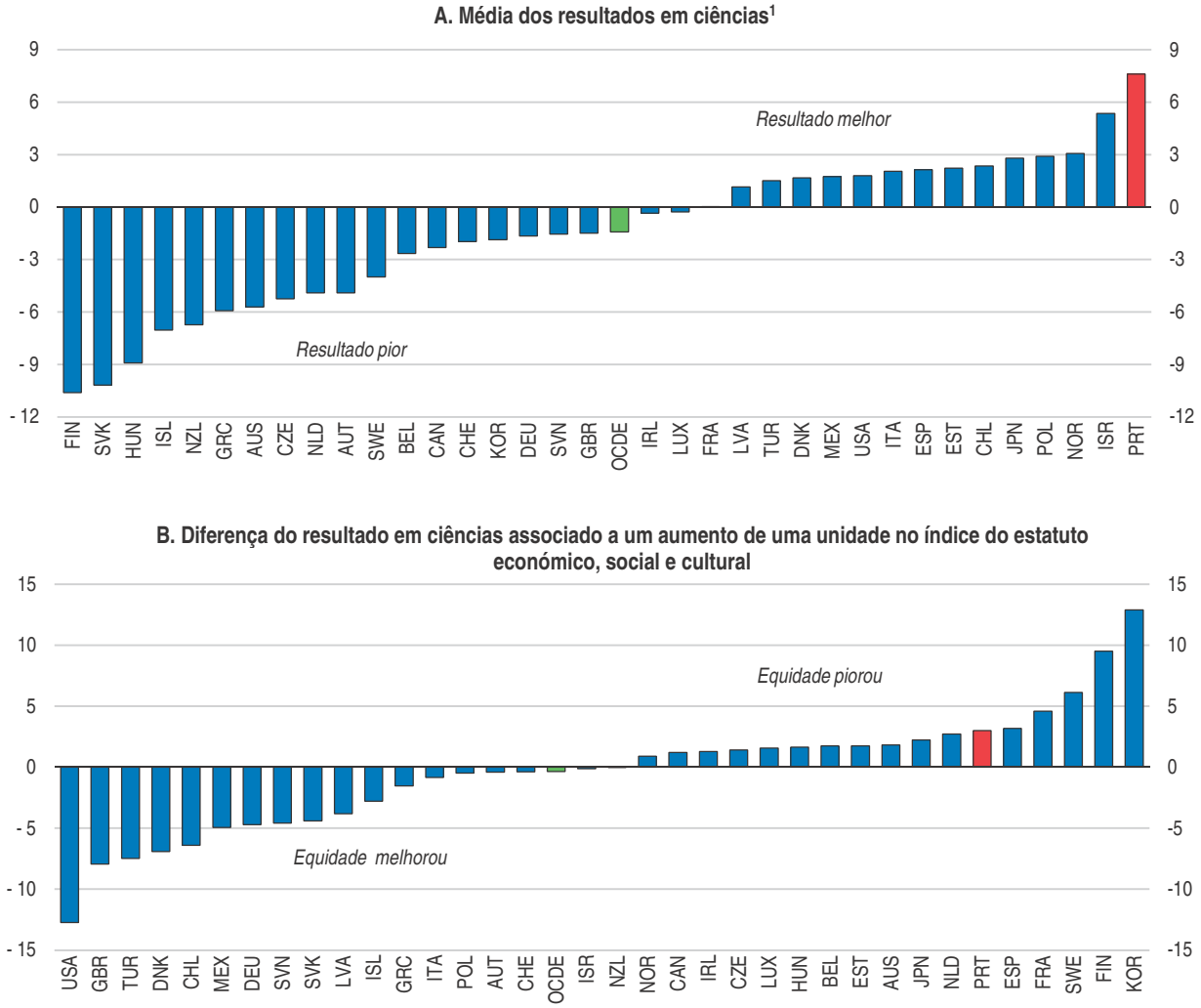
No que respeita aos jovens, aperfeiçoar o sistema de ensino constitui o fator crucial para melhorar as qualificações, podendo conduzir a um futuro melhor para muitos jovens pouco qualificados e à sua melhor integração na sociedade. O desempenho dos alunos de 15 anos de idade melhorou, e está agora acima da média da OCDE (PISA, 2016b). Para além do desempenho médio, os resultados da aprendizagem são heterogéneos e estão associados ao estatuto socioeconómico dos alunos. Esta relação é superior à média da OCDE e tem vindo a acentuar-se na última década (Figura 21). Acresce ainda que os alunos menos favorecidos revelam uma maior probabilidade de repetir o ano escolar e uma menor probabilidade de concluir o ensino superior em relação à média dos países da OCDE, o que sugere a existência de problemas em matéria de equidade (ver Capítulo 2). As experiências de outros países revelam que as melhorias no desempenho médio podem ser indissociáveis de melhores oportunidades para todos os cidadãos, incluindo para os menos privilegiados em termos das suas origens socioeconómicas. O México e a Turquia, os únicos dois países da OCDE com um nível de conclusão do ensino secundário inferior ao de Portugal, registaram uma evolução similar à de Portugal no que respeita aos resultados da aprendizagem entre 2003 e 2012, mas conseguem ao mesmo tempo aumentar o nível de equidade do sistema de ensino (PISA, 2014). O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, lançado recentemente, prevê medidas direcionadas aos alunos em risco, com um foco em particular no ensino básico.

Reduzir as taxas de reprovação escolar e de abandono escolar

Em Portugal, a taxa de abandono escolar precoce entre os jovens com idade entre os 18 e os 24 anos caiu significativamente dos 63% registados em 1991 para 14% em 2015; porém, esta é ainda uma taxa elevada em comparação com outros países europeus (Figura 22; CNE, 2015; Conboy, 2015). Uma incidência elevada da reprovação escolar prejudica os

Figura 21. **Os resultados da aprendizagem podem ser melhorados**

Alteração entre 2006 e 2015



1. A tendência média a três anos é a taxa de variação, por cada período de três anos, entre a primeira pontuação PISA disponível e a pontuação de 2015. Para países e economias com mais do que uma pontuação disponível, a tendência média a três anos é calculada através de uma regressão linear.

Fonte: OCDE (2016), *PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education (Vol. I)*.

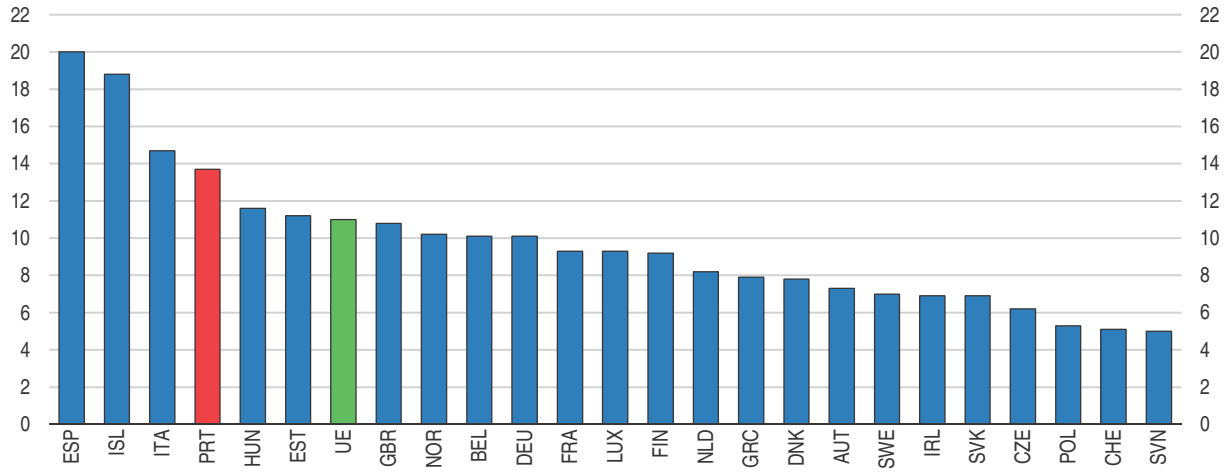
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447800

resultados de aprendizagem em Portugal. Até aos 15 anos, 34% dos alunos repetiram o ano escolar pelo menos uma vez face à média de 12% da OCDE e, no grupo etário abaixo dos 12 anos, a taxa de reprovação escolar de Portugal é uma das mais elevadas da OCDE. Os dados internacionais não confirmam os benefícios da reprovação escolar para os resultados de aprendizagem; no entanto, a repetição de ano exacerba as desigualdades (Eurydice, 2011; CNE, 2015). Em Portugal, mais de 50% dos jovens de 15 anos menos favorecidos em termos socioeconómicos informaram ter repetido de ano pelo menos uma vez, em comparação com a média de 20% da OCDE (OCDE, 2015). Além do mais, a reprovação escolar é um forte indício do abandono escolar precoce.

O abandono escolar antes de concluir o ensino secundário significa que os alunos não atingem o seu potencial, exacerba as desigualdades e reduz a base de competências da força de trabalho. Do ponto de vista orçamental, constitui igualmente uma utilização

Figura 22. **A taxa de abandono escolar precoce é elevada**

Percentagem da população com idade entre os 18 e os 24 anos que concluiu no máximo o 3.º ciclo do ensino básico e que não está envolvida em ensino ou formação adicioanal[1]



1. A taxa de abandono escolar precoce de Espanha abrange "desistências da escola". O Reino Unido não possui um objetivo nacional.

Fonte: Eurostat (2016), "Youth education and training", *Eurostat Database* e Comissão Europeia (2014), "Overview of Europe 2020 Targets", *http://ec.europa.eu/europe2020/targets/national-targets/index_en.htm*.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933447815*

deficiente dos recursos. Além da perda do bem-estar associada a uma maior exclusão, pobreza e desigualdade, medidas que promovam oportunidades de emprego e o apoio monetário a quem abandonou o ensino podem revelar-se mais dispendiosas e menos eficazes mais tarde, durante a vida ativa daqueles, do que um aumento dos esforços no sistema de ensino (Comissão Europeia, 2013). A identificação precoce de alunos em risco, proporcionando-lhes um apoio individualizado, constituiria um modo de reduzir as taxas de abandono escolar. O plano do Governo de introduzir uma componente de acompanhamento dos alunos que repetiram de ano pelo menos duas vezes constitui um passo na direção certa, mas uma intervenção antecipada provavelmente teria um maior sucesso (Nusche et al., 2015).

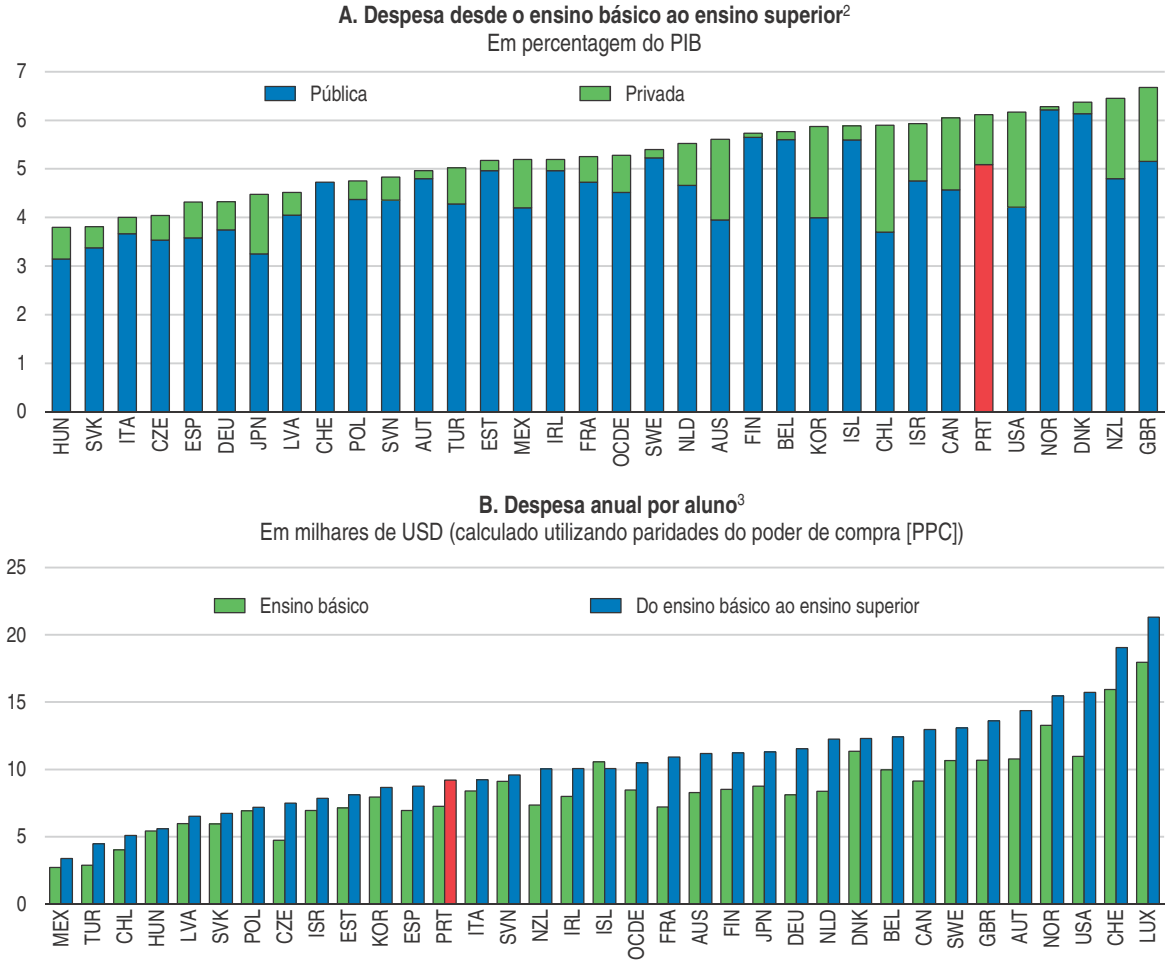
Melhorar a qualidade e a equidade no ensino

Os esforços em curso para expandir o ensino pré-primário revelam uma evolução e devem ser prosseguidos. As crianças com origens socioeconómicas menos favorecidas devem passar a ser o alvo prioritário. Garantir bons padrões de qualidade no ensino pré-primário é igualmente fundamental tendo em conta os indícios de que, ao contrário do que acontece noutros países da OCDE, a inscrição no ensino pré-primário não constitui *per se* um indicador de uma menor taxa de reprovação escolar mais tarde e de que os benefícios dos cuidados e do ensino na primeira infância dependem da sua qualidade (Reis e Pereira, 2015; OECD 2012a).

Reduzir a elevada percentagem de alunos que apresentam resultados negativos vai exigir uma reafetação dos recursos. A despesa com o ensino situa-se acima da média da OCDE em relação ao PIB, mas a despesa anual por aluno situa-se entre as mais baixas (Figura 23). Poderia aumentar-se a despesa no ensino pré-primário e no ensino básico, onde é particularmente baixa, apesar de os dados demonstrarem que a taxa de retorno do investimento em capital humano ser mais elevada nos primeiros anos de escolaridade (OCDE, 2016a, Heckman e LaFontaine, 2007; Nusche et al., 2015).

Figura 23. **Afetação dos recursos no ensino**

2013[1]



1. Despesa em 2012 para Canadá e 2014 para Chile. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados mostrados (incluindo a Letónia).
2. Despesa pública apenas para a Suíça.
3. Instituições públicas apenas para Chile, Irlanda, Itália e Suíça. Instituições públicas apenas ao nível do ensino superior para Canadá, Luxemburgo e República Eslovaca.

Fonte: OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.

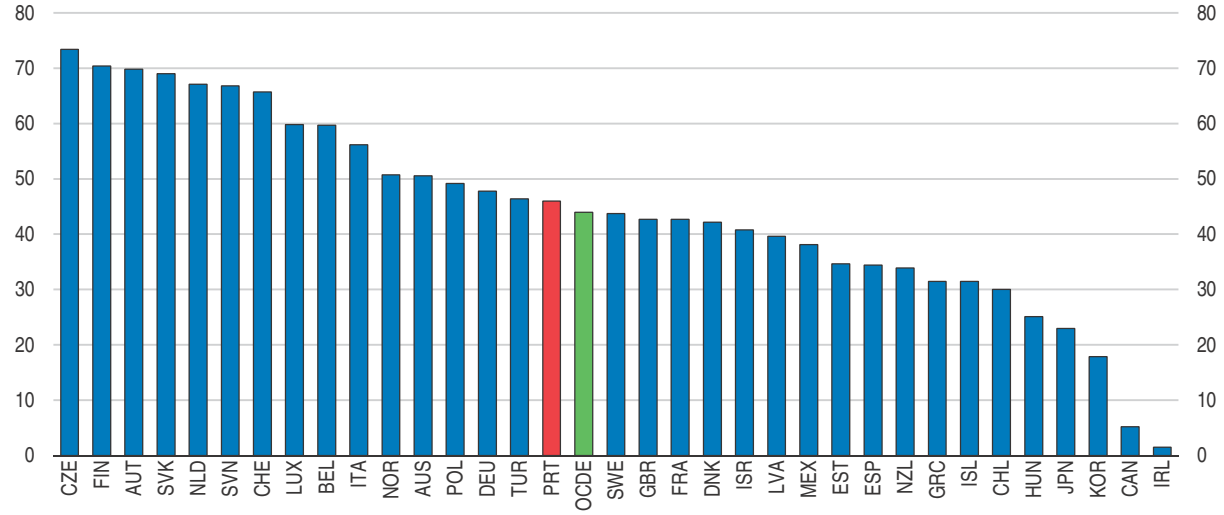
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447820

Desenvolver o ensino e formação vocacional e profissional

A formação ao nível do ensino secundário orientada para o trabalho conduz frequentemente a melhores perspetivas de emprego do que a formação orientada academicamente para os alunos que não pretendem prosseguir os estudos (CEDEFOP, 2013). Portugal tem tradicionalmente favorecido os programas generalistas que visam a preparação para o ensino superior, mas esta tendência do passado tem vindo a ser alterada pela expansão recente do ensino e formação vocacional e profissional. Em 2014, 46% dos alunos do ensino secundário estavam inscritos em cursos vocacionais e profissionais, o que se situa próximo da média da OCDE (Figura 24). A oferta destes cursos tem vindo a ser alargada a uma grande variedade de áreas qualificadas, como eletrónica e automatização, informação e comunicação, tecnologias e energias renováveis (OCDE, 2015). Estão em curso outros esforços para aumentar a atratividade do sistema de

Figura 24. **Taxas de inscrição em ensino e formação profissionais ao nível do ensino secundário**

Percentagem de alunos, 2014[1]



1. 2013 para Canadá, Irlanda, Islândia e Países Baixos; não existem dados disponíveis para os Estados Unidos. O agregado da OCDE é uma média não ponderada.

Fonte: OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators.*

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933447837*

ensino e formação e profissional e reforçar as suas ligações às necessidades do mercado de trabalho. Foram recentemente criados cursos técnicos de dois anos no ensino pós-secundário (Cursos Técnicos Superiores Profissionais – TeSP) e tanto a inscrição como a participação do setor privado nestes cursos têm sido fortes.

A administração do sistema de ensino e formação vocacional e profissional de Portugal continua fragmentada, não obstante os esforços políticos recentes de o abranger num único quadro jurídico. É possível simplificar o sistema, o que provavelmente resultaria numa redução do grande número de cursos de ensino e formação vocacionaloferecidos. A situação atual é favorável a sobreposições, ineficiências e à oferta de opções de formação que não refletem as necessidades do mercado de trabalho (Pedroso, 2011). Dois sistemas públicos quase paralelos são geridos pelo IEFP (Instituto do Emprego e Formação Profissional) e pelo Ministério da Educação. Os cursos do IEFP possuem um elemento mais forte de formação dual, conjugando o ensino em sala de aula com a experiência prática em empresas. Consequentemente, estes cursos têm uma ligação mais forte ao mercado de trabalho do que os cursos de ensino e formação vocacional geridos pelo Ministério da Educação, relativamente aos quais não existe qualquer avaliação sistemática do desempenho dos participantes no mercado de trabalho. O Ministério da Educação criou recentemente as Escolas Profissionais de Referência Empresarial concentradas em setores prioritários, com um forte componente técnica. Além disso, os cursos de ensino e formação e profissional podem também ser fornecidos por prestadores de serviços de formação privados, incluindo empregadores e sindicatos, com financiamento público parcial. Embora exista um processo de certificação, foram levantadas algumas dúvidas quanto ao controlo da qualidade efetiva destes cursos (OCDE, 2015).

A capacidade de monitorizar o ensino e formação e profissional pode ser melhorada através da criação de indicadores que supervisionem o desempenho no mercado de trabalho de quem conclui o ensino e formação e profissional. Estes indicadores devem ser

desagregados por percurso de ensino e formação e profissional, curso e entidade formadora. Estes indicadores devem ser ainda compilados regularmente e utilizados na avaliação das políticas com vista a uma simplificação da oferta e a um aumento da qualidade de ensino e formação e profissional. Os indicadores devem ainda ser utilizados para alinhar as escolhas dos alunos com as necessidades do mercado de trabalho em termos de orientação profissional, desde o momento em que estes concluem o ensino básico. Todos os cursos de ensino e formação e profissional devem ser objeto de avaliações sistemáticas da qualidade, incluindo os que são geridos pelo Ministério da Educação.

As pessoas que concluem cursos de ensino e formação vocacional e profissional têm melhores perspetivas de emprego em países onde estes programas contêm igualmente aprendizagem em contexto laboral nas empresas, como é o caso da Alemanha, Áustria, Dinamarca, Noruega, Países Baixos e Suíça (OCDE, 2015). Contratos de formação remunerada entre formandos e empregadores, em vez de contratos celebrados entre as escolas ou centros de formação e as empresas pela aprendizagem em contexto laboral, incentivam a aprendizagem dos formando e aumentam os incentivos para os empregadores fornecerem formação de boa qualidade. Aprender com as experiências destes países pode melhorar a qualidade do ensino e formação vocacional e profissional em Portugal. O salário mínimo comparativamente elevado de Portugal, atualmente em cerca de 60% dos salários medianos, pode exigir incentivos financeiros para as empresas que participam num sistema deste tipo. No entanto, em algumas regiões portuguesas pode ser problemático encontrar empresas para colaborar neste sistema. Os alunos destas regiões poderiam ser direcionados para grandes organizadores privados de ensino e formação e profissional, de qualidade reconhecida, possivelmente com algum apoio financeiro para as deslocações.

Melhorar os sinais do mercado de trabalho e os incentivos ao investimento em qualificações

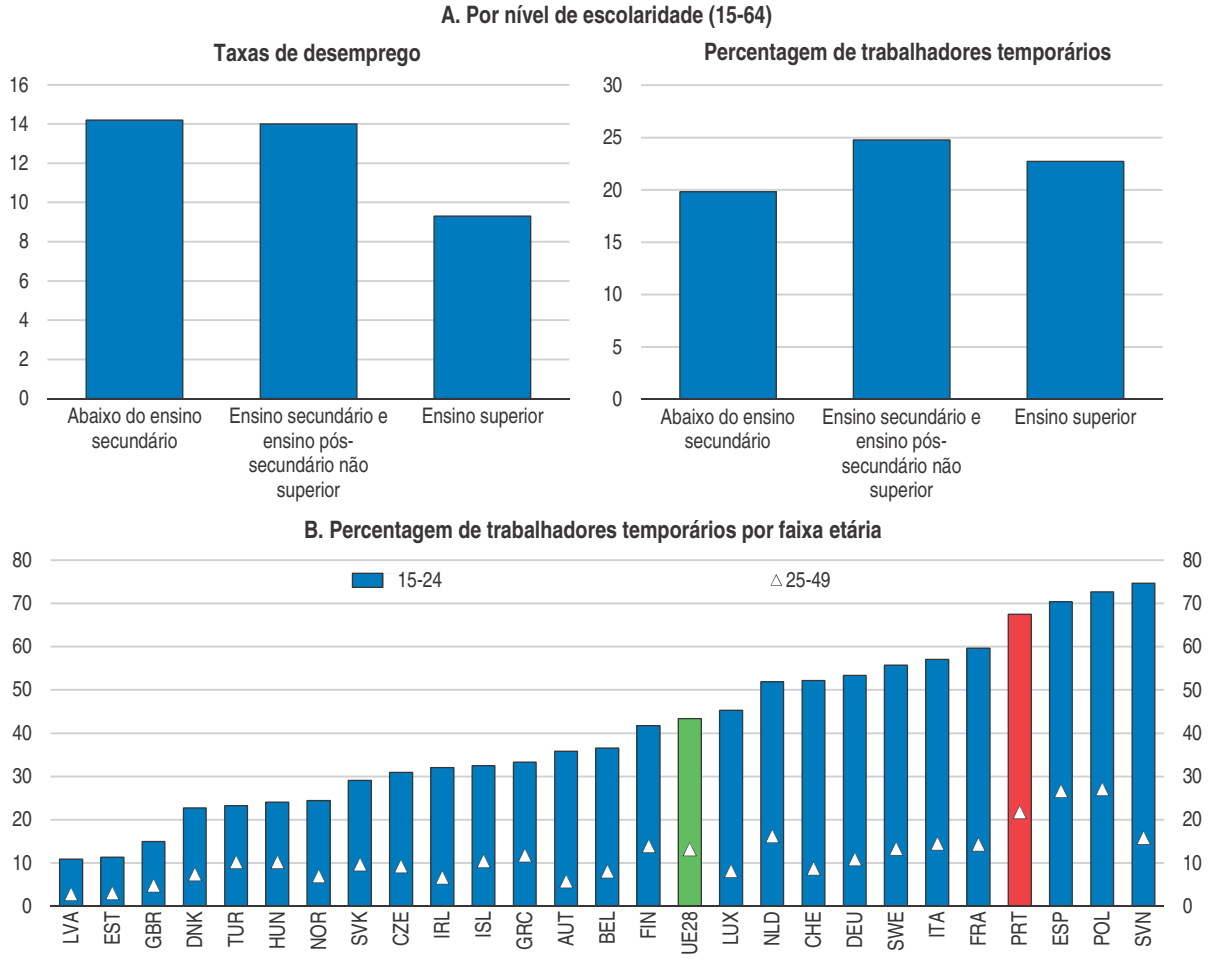
Embora o desempenho do sistema de ensino, incluindo o ensino e formação vocacional e profissional e a formação de adultos, possam proporcionar oportunidades para aumento as qualificações, estas oportunidades apenas serão úteis se as pessoas aderirem às mesmas. Perspetivas de emprego e qualidade no trabalho, bem como a sua ligação à formação, são por isso cruciais para aumentar as qualificações, na medida em que conseguir um melhor trabalho é um fator principal de motivação para a aquisição de qualificações e investir em educação. Lamentavelmente, as perspetivas do mercado de trabalho são desoladoras. A taxa de desemprego de Portugal continua a ser uma das mais elevadas da OCDE. Os jovens, que possuem maior potencial de melhorarem o seu capital humano relativamente a outros grupos etários, são particularmente afectados. Um terço dos jovens com menos de 24 anos e mais de um quarto dos que têm menos de 30 anos encontram-se desempregados. Os incentivos para investir em qualificações são baixos, pois estas não reduzem necessariamente as perspetivas de desemprego. De fato as taxas de desemprego não são inferiores para quem concluiu o ensino secundário e o ensino pós-secundário não superior. Apenas os que concluíram o ensino superior revelam taxas de desemprego inferiores.

Além disso, o mercado de trabalho encontra-se extremamente segmentado etre contratos a termo certo e contratos sem termo. O motivo principal para o elevado nível de segmentação do mercado de trabalho é a enorme diferença no nível de proteção ao emprego que existe entre estes dois tipos de contrato (OCDE, 2012; OCDE, 2014b; Carneiro, Portugal e Varejão, 2014). Para os recém-entrados no mercado de trabalho, esta

segmentação reduz a probabilidade de conseguir um contrato sem termo. Melhores qualificações também não reduzem as probabilidades de trabalhar com contratos a termo (Figura 25, Painel A). Na realidade, os contratos a termo certo têm funcionado como uma ratoeira, em vez de serem um primeiro passo para um emprego mais estável, mesmo para quem possui boas qualificações. Entre os países da UE, Portugal tem uma das percentagens mais elevadas de jovens trabalhadores com contratos a termo, sendo esta uma situação recorrente, mesmo entre quem concluiu o ensino superior (Figura 25, Painel B). A elevada incidência de contratos a termo reduz os incentivos para investir em capital humano e reduz os incentivos para a formação no local de trabalho, tanto para os trabalhadores como para os empregadores.

Figura 25. **O mercado de trabalho continua segmentado**

Percentagem, 2015



Fonte: Eurostat (2016), "LFS series – detailed annual survey results", *Eurostat Database*.

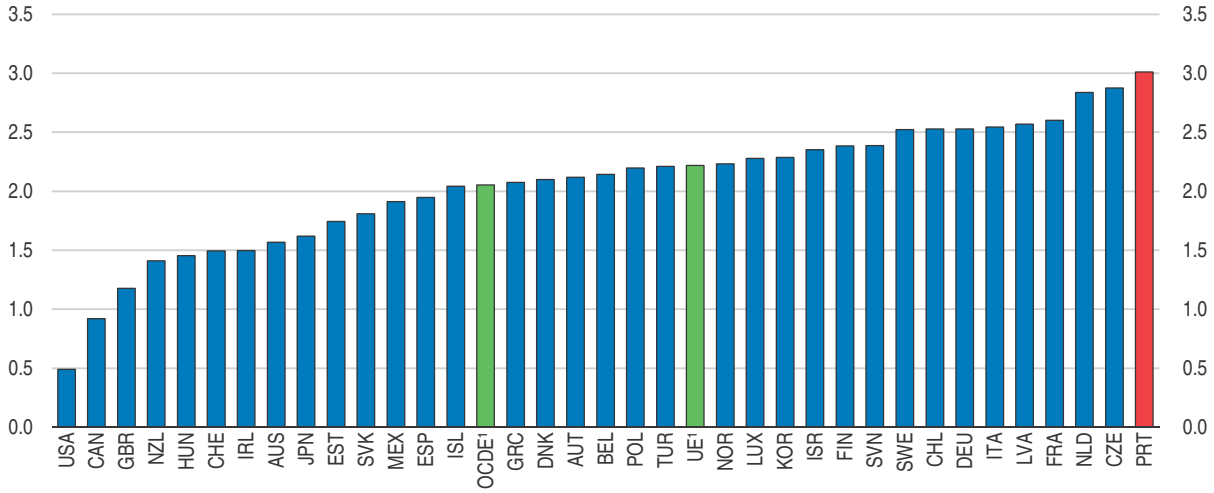
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447842

A Constituição portuguesa estabelece limites rígidos às opções disponíveis para reduzir a segmentação do mercado de trabalho, e grande parte, ou até mesmo tudo o que poderia ser conseguido sem uma revisão constitucional, já foi feito. As reformas significativas que foram realizadas desde 2011 reduziram a rigidez do mercado de trabalho em muitos aspetos, tais como a redução de indemnizações por despedimento, a redução da

complexidade processual dos despedimentos e a flexibilização dos horários de trabalho através da introdução de um banco de horas. Estas reformas tiveram um impacto positivo e devem ser mantidas. No entanto, aspetos fundamentais da rigidez do mercado de trabalho continuam intactos, nomeadamente devido às limitações impostas pela Constituição (Figura 26).

Figura 26. **A proteção ao emprego continua a ser elevada**

Proteção dos trabalhadores permanentes em relação ao despedimento individual, escala do índice 0-6 das restrições mais reduzidas às mais elevadas, 2013



1. Médias não ponderadas, incluindo a Letónia. A UE abrange os países que são igualmente membros da OCDE.

Fonte: OCDE (2016), "Employment Protection Legislation", *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database).

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933447855*

Quadro 6. **Recomendações anteriores da OCDE em matéria de políticas do mercado de trabalho e do ensino**

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Continuar a aumentar as políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) e monitorizar de perto o desempenho do programa.	Um maior recurso aos serviços digitais permitiu melhorias em termos de eficácia e uma maior capacidade de abranger os que não estão empregados, nem se encontram integrados no sistema de ensino ou formação profissional (NEET). A despesa em PAMT aumentou, apesar de a despesa por desempregado continuar a ser baixa. Foi elaborado um projeto de avaliação dos programas de PAMT, mas neste estudo mantém-se a recomendação de uma avaliação sistemática dos resultados 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 qualificações relevantes.	O Governo lançou um novo programa, denominado QUALIFICA, que visa alargar a rede de centros de formação de adultos e abarcar uma maior percentagem da população adulta, elevar a participação na aprendizagem ao longo da vida, e garantir que o processo de certificação de competências baseada na experiência laboral inclui ensino ou formação formal. No "Passaporte QUALIFICA" serão registadas as qualificações formais e informais obtidas ao longo do tempo, constituindo assim uma base para oportunidades de formação modulares e flexíveis.

Por conseguinte, reformas adicionais na regulamentação do mercado de trabalho necessitariam de um consenso alargado e levariam tempo a concretizar. Ainda assim, será útil iniciar um debate alargado sobre quais são as melhores políticas para o mercado de trabalho. Nomeadamente, os efeitos distributivos do atual *status quo* raramente são

debatidos e é crucial reduzir a diferença em termos de proteção existente entre os dois segmentos do mercado de trabalho (Saint-Paul, 1997; Bernal-Verdugo et al., 2012; Sestito e Viviano, 2016). Por exemplo, Itália introduziu recentemente um novo contrato sem termo com uma indemnização por despedimento que aumenta progressivamente com a duração de permanência no posto trabalho. Este novo contrato conduziu a um aumento de 5% do valor bruto de novas contratações e diminuiu a resistência das empresas em oferecer postos de trabalho sem termo a trabalhadores que ainda não tenham passado por um período experimental (Sestito e Viviano, 2016). Mesmo para os trabalhadores que têm um contrato sem termo, a inflexibilidade atual cria desincentivos para mudar de emprego, ao passo que uma melhor correspondência entre qualificações e postos de trabalho poderia melhorar as perspetivas de carreira do trabalhador, bem como a sua satisfação no trabalho.

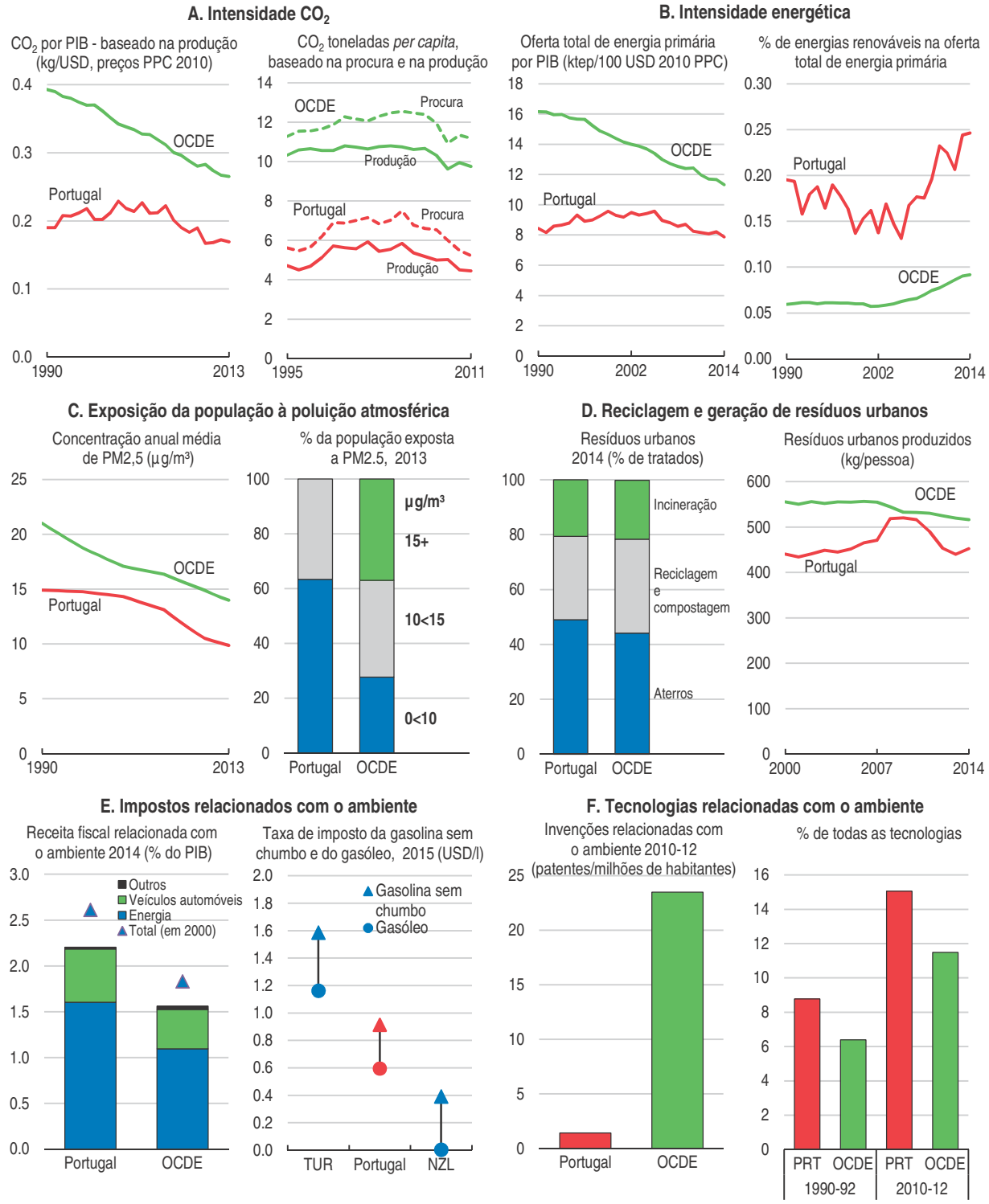
Tornar o crescimento mais sustentável

Em Portugal, as emissões de gases com efeito de estufa (EGE) por unidade do PIB situam-se muito abaixo da média da OCDE e, durante a recente recessão, as emissões caíram mais do que a produção global (Figura 27). A intensidade de carbono da economia tem vindo a diminuir desde 2000, à medida que aumenta a contribuição das energias renováveis. Em 2014, a contribuição média das energias renováveis para a produção de eletricidade ficou perto dos 60%, cerca de metade da produção de energia hídrica. As energias renováveis forneceram cerca de um quarto da oferta total de energia primária, do qual pouco mais de metade resulta da utilização de resíduos e de biocombustíveis na produção de eletricidade e de calor. Um desafio que se coloca será continuar a evoluir com base neste progresso e ao mesmo tempo minimizar os custos. Os resultados conseguidos anteriormente no setor da produção de eletricidade a partir de fontes de energias renováveis foram acompanhados de significativas rendas ao produtor, devido a elevadas tarifas de alimentação garantidas e a uma concorrência insuficiente. Estes regimes de remuneração antigos já não são disponibilizados aos novos operadores, mas continuam a constituir rendas consideráveis para os operadores há muito estabelecidos. No futuro, terão de ser encontradas políticas economicamente mais rentáveis para continuar a reduzir a pegada de carbono da economia.

Portugal fez rápidos progressos na qualidade da água potável, mas existem ainda alguns distritos onde, em 2013, menos de 95% da água era considerada segura (Simas, 2014); em 2003, a maior parte do país estava nesta categoria. Embora a legislação portuguesa preveja o princípio de recuperação dos custos, as taxas de água cobradas aos consumidores não cobriram as despesas, colocando as autoridades locais em dívida perante os sistemas de gestão da água, e cerca de 20% dos consumidores de água ainda não são abrangidos por estações de tratamento de águas (MAOTE, 2014).

A qualidade do ar em Portugal é melhor do que na maioria dos países da OCDE, com relativamente poucas pessoas a estarem expostas a níveis de poluição atmosférica com partículas microscópicas suscetíveis de prejudicar a saúde. No entanto, o estudo sobre o peso global da doença (*Global Burden of Disease*) indica que em 2013 cerca de 3300 mortes prematuras foram estatisticamente imputáveis à poluição atmosférica exterior (Banco Mundial/IHME, 2016).

Figura 27. **Indicadores do crescimento "verde": Portugal**



Fonte: OCDE (2016), *Green Growth Indicators* (database). Para obter metadados pormenorizados, clique *aqui*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933447866

Até ao início do século, Portugal gerou significativamente menos resíduos domésticos do que a média da OCDE, altura em que os níveis de aumento acompanharam o rápido crescimento económico enquanto a média da OCDE diminuía. O declínio sentido após a forte recessão parece ter parado. Os aterros continuam a ser a forma mais comum de eliminação dos resíduos, apesar da introdução de um imposto diferenciado sobre os resíduos. Muitas vezes, as autoridades responsáveis pela eliminação de resíduos não transferiram estes encargos para as famílias, limitando o respetivo efeito de incentivo.

Principalmente devido a uma maior tributação da energia, Portugal gera receitas significativamente mais elevadas de tributação ambiental do que a média da OCDE, e um pouco mais elevada do que a média europeia. Os impostos sobre os combustíveis aumentaram ainda mais em 2016, mas continuam a ser inferiores para o gasóleo relativamente à gasolina, apesar da inexistência de uma justificação ambiental para que assim seja (Harding, 2014). Porém, créditos fiscais, subsídios e isenções são amplamente utilizados e, por vezes, setores específicos ou grupos específicos de pessoas estão isentos da tributação ambiental (OCDE, 2011). Por exemplo, devem ser analisadas as taxas reduzidas de imposto sobre os combustíveis aplicáveis à agricultura e às pescas. Como parte da reforma fiscal "verde", desde 2015 tem sido aplicado um imposto sobre as emissões de carbono à utilização de produtos petrolíferos em setores não abrangidos pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE), com as taxas indexadas aos preços do carbono nos termos do RCLE da UE, e com aplicação de um valor mínimo.

Relativamente ao desenvolvimento de novas tecnologias do ambiente, de uma forma geral, Portugal depende dos resultados dos trabalhos de investigação estrangeiros, como demonstram as taxas reduzidas de registo de patentes ambientais. A percentagem de patentes relacionadas com o ambiente no número total de patentes tem sido relativamente elevada.

Bibliografia

Adalet McGowan, M. e D. Andrews (2016a), "Insolvency Regimes and Productivity Growth: A Framework for Analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 1309, OECD Publishing, Paris.

Adalet McGowan, M., D. Andrews e V. Millot (2016b), "The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, a aguardar publicação.

Andrews, D. e F. Cingano (2014), "Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries", *Economic Policy* 29(78), pp. 255-296.

APAJ (Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais) (2015), "Estatística – Processo Especial de Revitalização", *Turn Analysis*, N.º 7, 2.º Trimestre de 2015, disponível em *http://apaj.pt/apaj/wp-content/uploads/2015/02/Estat%C3%ADsticas_PER_n%C2%BA7.pdf*, acedido por último em setembro de 2016.

Araújo, A., R. Ferreira e B. Funchal (2012), "The Brazilian bankruptcy law experience", *Journal of Corporate Finance 18(4)*.

Arnold, J. e B. Javorcik (2009), Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Acquisitions and Plant Productivity in Indonesia, *Journal of International Economics* 79(1), pp. 42-53.

Arnold, J. e L. Flach (2017), "Who gains from better access to credit? Credit and the reallocation of resources", *OECD Economics Department Working Papers*, a aguardar publicação.

Banco de Portugal (2015), "O mercado de trabalho português e a grande recessão", *Boletim Económico*, maio de 2015, Lisboa.

Banco Mundial (2004), *Doing Business in 2005: Removing obstacles to growth*, Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial (2005), *Doing Business in 2006*, Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial (2014), "Resolving insolvency: Measuring the strength of insolvency laws" *in*: Banco Mundial (2014), *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*. Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial (2015), *Doing Business in 2016*, Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial/IHME (2016), *The Cost of Air Pollution: Strengthening the Economic Case for Action*, Banco Mundial e Institute for Health Metrics and Evaluation, Washington, DC: Banco Mundial.

Benkovskis, K. e J.Wörz, (2014), "What Drives the Market Share Changes? Price versus Non-Price Factors", *Working Paper Series*, N.º 1640, Banco Central Europeu.

Bernal-Verdugo, L.; D. Furceri e D. Guillaume (2012), "Labor Market Flexibility and Unemployment: New Empirical Evidence of Static and Dynamic Effects", *Comparative Economic Studies* 54(2), pp. 251-273.

Carneiro, A., P. Portugal e J. Varejão (2014), "Catastrophic Job Destruction during the Portuguese Economic Crisis", *Journal of Macroeconomics* 39(PB), pp. 444-457.

CEDEFOP (2013), Labour Market Outcomes of Vocational Education in Europe: evidence from the European Union labour force survey, *Research Paper* N.º 32, Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional, Grécia.

CRL (2016), Relatório Anual sobre a evolução da negociação coletiva em 2015, Centro de Relações Laborais, Lisboa.

CNE (2015), *Estado da Educação 2013,* Conselho Nacional da Educação, Lisboa.

Conboy, J. (2015), "PISA: Dados e Reflexões para Hoje e para o Amanhã", *in*: *Investigação em Educação e os Resultados do PISA*, Coleção Seminários e Colóquios, Conselho Nacional de Educação, Lisboa, disponível em *www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/PISA_Investiga%C3%A7%C3%A3o_em_Portugal_dezembro_2014.pdf*, acedido por último em setembro de 2016.

Cour des Comptes (2015), *La taxe sur la valeur ajoutée*, Chambres régionales et territoriales des comptes, Paris. Disponível em *www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/La-taxe-sur-la-valeur-ajoutee*, acedido por último em junho de 2016.

Cumming, D. (2007), "Government Policy towards Entrepreneurial Finance: Innovation Investment Funds", *Journal of Business Venturing* 22(2), pp. 193-235.

DG Trésor (2011), *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales*, annexe J – fiche n°309, Direction Générale du Trésor, Paris, disponível em *www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf*, acedido por último em setembro de 2016.

Dias D., C. Robalo Marques e C. Richmond (2015), "Misallocation and productivity in the lead up to the Eurozone crisis", *International Finance Discussion Papers* 1146, Conselho de Governadores do sistema da Reserva Federal, Washington, DC. Disponível em *http://dx.doi.org/10.17016/IFDP.2015.1146*, acedido por último em setembro de 2016.

Comissão Europeia (2013), Reducing Early School Leaving: key messages and policy support - Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving, Comissão Europeia: Ensino e Formação, Bruxelas Disponível em: *http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/esl-group-report_en.pdf*.

Comissão Europeia (2014), "Overview of Europe 2020 Targets", *http://ec.europa.eu/europe2020/targets/national-targets/index_en.htm*.

Comissão Europeia (2015), "The 2015 Ageing Report", *European Economy*, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, março de 2015, Bruxelas.

Comissão Europeia (2016a), "Country Report Portugal 2016", *Commission Staff Working Document*, Comissão Europeia, Bruxelas.

Comissão Europeia, (2016b), "Post-Programme Surveillance Report Portugal Winter 2015/2016", *European Economy Institutional Papers* 022, Comissão Europeia Bruxelas.

Eurostat (2016), "Electricity prices charged to final consumers" *in* Eurostat (2016), *Energy Statistics – prices,* disponível em *http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=ten00117*, acedido por último em junho de 2016.

Eurydice (2011), *A Retenção Escolar no Ensino Obrigatório na Europa: legislação e estatísticas*, Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura, EACEA P9, Bruxelas, *http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/126PT.pdf*.

Gershenson, D., A. Jaeger e S. Lall. (2016), "From crisis to convergence: Charting a course for Portugal", *Departmental Paper Series*, Fundo Monetário Internacional, Departamento Europeu, Washington, DC.

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, Paris.

Heckman, J. e P. LaFontaine (2007), "The American High School Graduation Rate: trends and levels", *IZA Discussion Papers* N.º 3216, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

Hijzen, A. e P. Martins (2016), "No extension without representation? Evidence from a Natural Experiment in Collective Bargaining", *IMF Working Papers* N.º 16/143.

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2015), "Custos do contexto: A perspectiva das empresas", *Estudos sobre estatísticas das empresas*, outubro 2015, Lisboa.

Javorcik, B. (2004), "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages", *American Economic Review* 94(3), pp. 605-627.

Lerner, J. (1999), "The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Impact of the SBIR Program", *Journal of Business*, Vol. 72, N.º 3, pp. 285-318.

MAOTE (2014), *Compromisso para o Crescimento Verde*, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, Portugal.

Nusche, D. et al. (2015), *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-en*, acedido por último em setembro de 2016.

OCDE (2006),“ Improving the Performance of the Education System", *OECD Economic Surveys of Portugal 2006*, OECD Publishing, Paris, disponível em *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-en*, acedido por último em setembro de 2016.

OCDE (2011), *OECD Environmental Performance Reviews: Portugal*. Disponível em *http://dx.doi.org/10.1787/19900090*, acedido por último em setembro de 2016.

OCDE (2012a), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris, disponível em *http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en*, acedido por último em setembro de 2016.

OCDE (2012b), *Equity and Quality in Education: supporting disadvantaged students and schools*, OECD Publishing, Paris, disponível em *http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en*, acedido por último em setembro de 2016.

OCDE (2013), "What makes civil justice effective?", OECD *Economics Department Policy Notes*, No. 18, OECD Publishing, Paris, disponível em *http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en*, acedido por último em setembro de 2016.

OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing, Paris, disponível em *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2014-en*, acedido por último em setembro de 2016.

OCDE (2014b), "Chapter 2: Reducing Inequality and Poverty" *in*: OCDE (2014), *OECD Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing, Paris, disponível em *http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en*, acedido por último em setembro de 2016.

OECD (2015), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Portugal 2015*, OECD Publishing, Paris, disponível em *www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Portugal.pdf*, acedido por último em setembro de 2016.

OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, disponível em *http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en*, acedido por último em setembro de 2016.

OCDE (2016b), *OECD Economic Surveys: Euro Area 2016*, OECD Publishing, Paris, disponível em *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-euz-2016-en*, acedido por último em setembro de 2016.

OECD (2016c), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en*.

Palumbo, G., G. Giupponi, L. Nunziata e J. Mora-Sanguinetti (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", OECD *Economic Policy Papers*, N.º 5, OECD Publishing, Paris.

Pedroso (2011), *Análise Prospectiva da Evolução Sectorial em Portugal*, disponível em *www.anqep.gov.pt?cr=12796*, acedido por último em setembro de 2016.

PISA (2014), *PISA 2012 Results in Focus: what 15-year-olds know and what they can do with what they know*, OECD Publishing, Paris. *www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf*.

Ponticelli, J. e L. Alencar (2016), "Court Enforcement, Bank Loans and Firm Investment: Evidence from a Bankruptcy Reform in Brazil", *Quarterly Journal of Economics* 131(3): 1365-1413.

Reis, H. e M. C. Pereira (2015), "Retenção Escolar: evidência dos dados PISA", *Investigação em Educação e os resultados do PISA*, Conselho Nacional de Educação, Lisboa.

Ruane, F. e H. Goerg (1997), "Reflections on Irish Industrial Policy towards Foreign Direct Investment", *Trinity Economic Papers Series*, *Policy Paper*, N.º 97/3, Dublim, Irlanda.

Saint-Paul, G (1997), "Is Labour Rigidity Harming Europe's Competitiveness? The Effect of Job Protection on the Pattern of Trade and Welfare", *European Economic Review* 41: 499-506.

Sestito, Paolo e E. Viviano (2016), "Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market", *Bank of Italy Occasional Papers*, Nº 325, Banco de Itália, Roma, disponível em *www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0325/index.html*, acedido por último em setembro de 2016.

Simas, L. (2014), "Portugal Drinking Water Quality Regulatory Model", disponível em *www.iwa-network.org/filemanager-uploads/WQ_Compendium/Cases/Portugal%20Drinking%20Water.pdf*, acedido por último em julho de 2016.

From:

OECD Economic Surveys: Portugal 2017

Access the complete publication at:

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2017-en

Please cite this chapter as:

OECD (2017), "Avaliação e recomendações", in *OECD Economic Surveys: Portugal 2017*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264269286-3-pt

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.