

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
PORTUGAL – 2006 – Consulta ao abrigo do Artigo IV
Conclusões Preliminares da Missão

1. **Nos últimos meses foram registados sinais importantes de progresso no contexto económico e de política, embora Portugal continue a enfrentar desafios consideráveis.** Está actualmente em curso uma recuperação modesta do produto, o qual em 2005 se manteve, em geral, inalterado; os dados recentes das exportações são promissores, tendo-se verificado um sólido crescimento ao longo dos primeiros cinco meses do ano; foram introduzidas algumas reformas estruturais significativas, enquanto outras começaram a dar alguns frutos. Não obstante, face aos grandes desequilíbrios orçamentais e a uma posição competitiva substancialmente enfraquecida pelo baixo crescimento da produtividade e por pressões quer da Ásia quer dos novos Estados-Membros da União Europeia, Portugal necessita de uma transformação profunda da sua economia e do seu sector público. A continuação dos progressos nas reformas estruturais planeadas, destinadas a fortalecer a concorrência interna, melhorar o ambiente de negócios, aumentar a eficiência do governo e reduzir o défice através de medidas baseadas na despesa, será um factor importante nesta transição. Contudo, ainda que estas políticas sejam integralmente implementadas, a conjuntura económica interna deverá manter-se numa situação difícil e o crescimento será relativamente lento durante algum tempo. Por outro lado, derrapagens na agenda de reformas deverão ter um forte impacto na credibilidade do esforço de ajustamento, aumentando a sua duração e custos.

2. **Para 2006 prevemos um crescimento do produto que deverá exceder ligeiramente 1 por cento.** A melhoria do comportamento das exportações, salientada acima, sugere um maior contributo externo para o crescimento do que em anos anteriores e o investimento privado — que tem permanecido fraco — também deverá fortalecer. Para 2007, prevê-se uma nova consolidação da recuperação, com o crescimento a aumentar para cerca de 1½ por cento. Contudo, a posição competitiva ainda fraca e os elevados níveis de endividamento das famílias continuam a constituir um entrave à actividade. Para além disso, embora a consolidação orçamental seja essencial para um crescimento a médio prazo mais rápido, a curto prazo, o impacto da consolidação orçamental em curso também terá influência no crescimento. O aumento da procura por parte dos parceiros comerciais europeus irá melhorar as perspectivas, mas preços mais elevados do petróleo constituem um risco descendente.

Política orçamental

3. **A estratégia orçamental global das autoridades mantém-se sólida, mas a sua firme implementação é essencial para o sucesso.** O compromisso de reduzir o défice orçamental para um valor inferior a 3 por cento do PIB, sem medidas extraordinárias, até 2008, essencialmente através do controlo da massa salarial da função pública e da despesa com pensões assenta num bom fundamento. O crescimento destas categorias da despesa ao longo da última década é a principal causa do actual défice elevado e a experiência internacional mostra que os ajustamentos orçamentais baseados na despesa tendem a ser mais duradouros e eficientes do que os baseados na receita. Não obstante, o programa orçamental para 2005 — que permitiu alcançar o objectivo para o défice de 6.0 por cento do PIB, apesar das derrapagens nos benefícios sociais e despesas de capital — assentava essencialmente em medidas do lado da receita. Em grande parte, tal foi uma consequência natural da necessidade de controlar a despesa com salários e pensões através de reformas estruturais, que levam tempo a produzir resultados. Contudo, para maximizar a credibilidade da continuação do esforço

de ajustamento, é fundamental que as reformas planeadas da despesa sejam introduzidas sem atrasos e implementadas com eficácia. Para além disso, se o seu impacto orçamental ficar aquém do esperado quando o programa do governo foi preparado, será essencial que sejam introduzidos cortes na despesa alternativos, de modo a manter o ajustamento de médio prazo centrado na contenção da despesa.

4. **A concretização do objectivo para o défice de 4.6 por cento do PIB é igualmente crucial para a credibilidade do programa orçamental e pode exigir medidas adicionais.** A evolução da despesa da administração central até ao mês de Junho sugere que a execução orçamental, em geral, está de acordo com as expectativas e o comportamento da receita tem permanecido forte. Contudo, a missão do FMI vê riscos de uma despesa mais elevada nas transferências sociais e cuidados de saúde, bem como por parte das administrações locais e fundos autónomos, que em conjunto podem aumentar o défice em quase ½ por cento do PIB. Por conseguinte, o FMI vê com apreço o compromisso das autoridades de reforçar, se necessário, as medidas orçamentais para alcançar o objectivo previsto para o défice no corrente ano. Dado o papel que as medidas do lado da receita têm tido até ao presente na redução do défice — incluindo em 2006, ano em que o impacto para conjunto do ano do aumento do IVA em 2005 dará um contributo importante para o crescimento da receita —, quaisquer medidas adicionais devem ser aplicadas do lado da despesa. As recentes melhorias significativas na administração fiscal sugerem a possibilidade da receita registar um comportamento melhor do que o esperado em 2006. Se esses ganhos forem realizados, devem ser canalizados para uma nova redução do défice e não para um aumento da despesa.

5. **As reformas orçamentais estruturais em preparação devem ser implementadas com vigor, mas deverão ser cuidadosamente avaliadas no orçamento de 2007.** O défice deverá voltar a cair 0.9 por cento do PIB no próximo ano, essencialmente através da redução da despesa. Espera-se que um conjunto de reformas importantes contribua para a concretização deste objectivo, embora ainda não se encontrem disponíveis estimativas sólidas relativamente às poupanças que vão gerar.

- O sistema de segurança social para os trabalhadores do sector privado vai ser objecto de uma reforma, na sequência da efectuada em 2005 para o regime da função pública. Os benefícios serão indexados à taxa de inflação (embora as pensões relativamente baixas tenham um pequeno aumento real quando o crescimento do produto for superior a 2 por cento e as pensões mais elevadas uma pequena redução real quando o referido crescimento ficar aquém desse limiar), será introduzida uma ligação explícita entre benefícios e variações na esperança de vida, será acelerada a mudança já planeada no período de referência para o cálculo das pensões de modo a abranger toda a carreira profissional do trabalhador e serão aumentados os desincentivos à reforma antecipada. As poupanças resultantes destas reformas irão aumentar ao longo do tempo, mas já no próximo ano deverá ser sentida uma redução na despesa.
- A reforma da função pública deverá reduzir o número de percursos profissionais e aumentar a flexibilidade do emprego neste sector. Deverá igualmente ajudar a controlar o desvio salarial observado nos últimos anos, o qual contribuiu para o crescimento constante da despesa primária até o sistema de promoções automáticas ter sido congelado, uma medida provisória introduzida em 2005. A manutenção da prática de substituir apenas metade de todos os funcionários públicos que se reformam, irá igualmente contribuir para uma racionalização do

emprego na função pública, devendo ser criado um mecanismo efectivo para o acompanhamento desta regra.

- A reorganização do sector público (“PRACE”) tem potencial para levar a uma melhoria substancial da eficiência deste sector. A reforma da função pública poderá também dar origem a um aumento significativo da mobilidade do trabalho no sector público, a uma redução dos seus custos salariais e, a longo prazo, a uma diminuição do emprego neste sector. Contudo, tal dependerá da vontade dos órgãos de decisão usarem integralmente a flexibilidade concedida para alterar os níveis de emprego, de modo a maximizar a eficiência. Para tal, é importante assegurar a existência de incentivos adequados.
- As reformas em curso a nível das despesas de saúde e educação e as alterações planeadas no sistema de financiamento das administrações locais, deverão igualmente contribuir para reduzir as pressões sobre a despesa no próximo ano. A continuação da conversão de hospitais em entidades públicas empresariais, medidas destinadas a reduzir a despesa com medicamentos e a consolidação de escolas primárias de pequena dimensão irão igualmente originar ganhos de eficiência. O plano destinado a permitir aos municípios flexibilidade para alterar as taxas dos impostos deve contribuir para a redução do enviesamento no sentido da despesa em acordos existentes e irá complementar as medidas recentes, que introduziram limites mais abrangentes ao endividamento e melhoraram os requisitos de reporte.

O orçamento de 2007 deverá ser baseado em estimativas conservadoras do retorno dessas reformas, sendo incluídas medidas específicas adicionais do lado da despesa, de modo a alcançar o objectivo para o défice.

6. Será necessário um ajustamento orçamental adicional para além de 2008 para assegurar a sustentabilidade a longo prazo. As previsões da despesa relacionada com o envelhecimento da população, incluindo as previsões recentes da Comissão Europeia, apontam para grandes aumentos da despesa com pensões e saúde nos próximos anos. Tendo por base projecções actualizadas para a despesa com pensões e saúde a longo prazo, que tenham em consideração a reforma das pensões e previsões realistas para o crescimento do produto, as autoridades devem assumir o compromisso de seguir uma trajectória de nova redução do défice, com vista a alcançar uma posição orçamental compatível com a sustentabilidade da dívida a longo prazo até 2013, quando as actuais previsões sugerem que a despesa relacionada com o envelhecimento da população começará a acelerar rapidamente. Os cálculos preliminares efectuados pela missão do FMI sugerem que, para fazer face a esta situação, será necessário um excedente orçamental equivalente a pelo menos $\frac{1}{2}$ por cento do PIB. No entanto, a adequação de qualquer objectivo deve ser reavaliada periodicamente à luz da evolução do produto e das despesas com pensões e saúde.

7. As reformas dos sistemas orçamentais e do código fiscal podem reforçar o comportamento orçamental a médio prazo. Um quadro orçamental pluri-anual vinculativo, com limites explícitos para a despesa nos anos mais longínquos, melhorará a execução orçamental, dando às unidades de despesa um quadro mais claro dos recursos que se encontrarão à sua disposição no futuro. Neste sentido, está a ser estudado um programa piloto, que deverá ser implementado em 2009. Para além disso, deve ser contemplada a simplificação do código fiscal a longo prazo, de tal forma que não afecte a receita, como por exemplo, eliminando as taxas intermédias de alguns bens

sujeitos a IVA e reduzindo a taxa máxima ou eliminando benefícios fiscais no imposto sobre o rendimento e reduzindo a taxa. Uma reforma deste tipo diminui os custos de cumprimento, facilita a administração fiscal e reduz as distorções. No entanto, a sua implementação pode ter que aguardar por uma resolução mais firme das actuais dificuldades orçamentais.

Revitalização do Crescimento e Recuperação da Competitividade

8. **O reforço do ambiente de negócios deve continuar a ser uma prioridade.** Os requisitos burocráticos foram simplificados ao abrigo do programa SIMPLEX, eliminando barreiras ao investimento e acelerando consideravelmente o processo de abertura de novas empresas e de registo de marcas. Para 2007, é adequada a intenção de adoptar uma abordagem ao SIMPLEX mais orientada, sendo particularmente positivo o propósito de fazer incidir o programa sobre os requisitos de aprovação de licenças, uma vez que muitos investidores consideram estes especialmente complexos em Portugal. As reformas destinadas a fazer face a atrasos no funcionamento do sistema legal devem ser também uma elevada prioridade. As medidas para eliminar impedimentos burocráticos e regulamentares são um meio bastante eficiente em termos de custos para promover o investimento privado e o crescimento. O Plano Tecnológico do Governo pode contribuir também para aumentar o crescimento da produtividade, nomeadamente estimulando um maior investimento privado em I&D, promovendo a formação e encorajando os contactos entre empresas e universidades. Porém, o impacto do Plano Tecnológico será maior se forem realizados novos progressos na melhoria do ambiente de negócios.

9. **Maior concorrência e eficiência nos mercados internos deverão impulsionar a competitividade das empresas portuguesas, reduzindo os preços e promovendo a inovação e o investimento.** Os progressos recentemente alcançados em sectores chave poderão ser especialmente importantes, dado que os preços nestes sectores são relativamente elevados, aumentando os custos de produção em toda a economia. Foram introduzidas medidas para intensificar a concorrência no sector da energia, embora o seu impacto imediato sobre os preços seja reduzido, devido à decisão de transferir para os consumidores os custos decorrentes dos contratos de fornecimento de electricidade existentes e à política de aumentar a percentagem de fontes renováveis na geração de energia. A introdução de maior concorrência nas telecomunicações está em curso, tendo os esforços desenvolvidos pela Autoridade da Concorrência contribuído também para criar um contexto mais concorrencial, inclusivamente no âmbito das profissões liberais. A decisão das autoridades de reforçar o processo de privatizações a fim de reduzir o papel do Estado na economia e de melhorar a eficiência económica é positiva, bem como a sua intenção de afectar receitas à redução da dívida.

10. **São ainda necessárias medidas adicionais para aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho.** A continuação de um crescimento constante dos custos de trabalho, mesmo face aos aumentos da taxa de desemprego nos últimos anos, as elevadas taxas de desemprego de longa duração e o forte recurso a contratos a prazo e ao emprego por conta própria são testemunhos da presença de significativa rigidez nos mercados de trabalho, como também o são as medidas internacionais normalizadas de protecção do emprego. Esta rigidez faz abrandar a transição do trabalho para sectores de rápido crescimento, desencoraja o investimento na formação dos trabalhadores, e levanta sérias preocupações de equidade ao contribuir para um mercado de trabalho dual. Em parte para evitar os requisitos legais relacionados com os despedimentos, as

empresas têm recorrido de forma significativa a pacotes negociados de despedimento voluntário. As medidas recentemente tomadas com o intuito de limitar o recurso a estes acordos tornarão a legislação vigente de protecção ao emprego mais vinculativa, reforçando a necessidade de uma revisão do quadro legal. Serão também desejáveis reformas do sistema de contratação colectiva, a fim de proporcionar às empresas uma maior flexibilidade. As alterações recentemente acordadas no sistema de subsídios de desemprego, que alargam a definição de “emprego aceitável”, promovem uma procura de emprego mais activa por parte dos desempregados e fazem depender a duração do subsídio de desemprego da duração do respectivo período de contribuições, deverão encorajar uma reintegração mais rápida dos desempregados no mercado de trabalho. Serão ainda bem acolhidos planos que se destinem a reforçar a coordenação entre o sistema de protecção social e a rede de educação e formação, proporcionando incentivos para que os desempregados desenvolvam as suas capacidades.

O Sector Financeiro

11. **O sistema financeiro português é sólido e a sua supervisão adequada.** O recente Programa de Avaliação do Sistema Financeiro (*Financial Sector Assessment Program (FSAP)*) concluiu que o sector financeiro em Portugal superou positivamente o abrandamento económico. Os bancos diversificaram as suas fontes de rendimento, racionalizaram os custos operacionais, e melhoraram os procedimentos de gestão de risco. Como resultado, o sector bancário português é favoravelmente comparável aos de outros países da UE em termos de qualidade dos activos, eficiência e rentabilidade, situando-se a adequação de capital próximo da média da UE. A solidez financeira do sector dos seguros melhorou, reflectindo um aprofundamento do mercado, um melhor alinhamento dos prémios de risco em algumas categorias, investimentos com rentabilidade positiva, e alguma racionalização dos custos com o pessoal. A infra-estrutura para a liquidação de pagamentos e transacções de títulos está adequadamente desenvolvida e é tecnologicamente avançada para minimizar potenciais riscos. O quadro geral regulamentar prudencial é sólido e a supervisão quer das instituições financeiras, quer dos sistemas de pagamentos e de liquidação é profissional e activa, situando-se ao nível dos padrões internacionais.

12. **Os riscos estão a ser acompanhados de perto e mantêm-se geríveis.** Os níveis relativamente elevados da dívida das famílias e das empresas, a concentração dos empréstimos bancários no sector imobiliário e a um número limitado de grandes empresas e a exposição dos planos de pensões dos empregados bancários ao mercado bolsista exigem uma vigilância contínua. Contudo, os testes de esforço revelam que, dispondo de amortecedores de solvência e rentabilidade confortáveis, a capacidade do sistema financeiro para absorver perturbações, mesmo graves, para a conjuntura macroeconómica é bastante forte.

A missão gostaria de agradecer às suas contrapartes pelo tempo dispensado, pela elevada qualidade dos debates e pela atenciosa hospitalidade que nos proporcionaram. Gostaríamos de agradecer também às autoridades pela eficiente gestão dos aspectos administrativos da missão.

Lisboa, 17 de Julho de 2006