

Resposta do Grupo de Trabalho às questões colocadas acerca do Relatório “Uma década para Portugal”

O Grupo de Trabalho agradece o interesse suscitado pelo seu Relatório “Uma década para Portugal” e a forma generalizadamente positiva como a natureza do mesmo foi entendida pela sociedade portuguesa. Está inerente ao exercício realizado a disponibilidade do Grupo de Trabalho para esclarecer todos os aspetos relevantes acerca da metodologia utilizada na simulação e da natureza das propostas de políticas públicas incluídas no Relatório. É essa possibilidade que este conjunto de perguntas nos oferece e pela qual estamos muito agradecidos.

As respostas que se seguem às 29 questões colocadas focam-se simultaneamente na dimensão analítica do Relatório e nos mecanismos de política económica que o conjunto de medidas promove na economia portuguesa. Apenas uma total compreensão das duas dimensões permite uma avaliação coerente das medidas propostas.

Tratando-se de um exercício de simulação macroeconómico em que muitas das medidas foram desenhadas com recurso a informação microeconómica, alguns aspetos mais técnicos são agora mais cabalmente esclarecidos.

Resta referir que, dada a natureza inédita e o desejo de assegurar a verificabilidade e de sujeitar a contraditório esta simulação, nos encontramos ao dispor, num pleno exercício de cidadania, para prestar todos os esclarecimentos que os portugueses considerem necessários.

Como já referimos no Relatório:

“Este documento é para os cidadãos e para o debate no espaço público. É um documento que se revê na vontade de criar uma mudança, sustentada na confiança em cada cidadão, no esforço que todos possamos exercer para construir um futuro melhor. A efetividade das propostas avançadas neste documento beneficiará de um suporte social alargado, conseguido através dos parceiros e em sede de concertação social. Essa é a tradição europeia, que se materializa na acumulação de capital social, e que está na matriz destas propostas. Estes compromissos são instrumentais e estão na génese dos processos de desenvolvimento com mais sucesso na União Europeia. Não há razão para que em Portugal seja diferente.”

Lisboa, 30 de abril de 2015

1. O cenário macroeconómico apresentado em quadros no final do documento é referido logo na página 8, afirmando que se cumprem as “restrições associadas à participação ativa de Portugal na construção da área do euro”. No entanto, não considera o cumprimento do objetivo da saída de PDE em 2015, em incumprimento da decisão do Conselho e não há qualquer referência no documento à trajetória de evolução do saldo estrutural, elemento central na avaliação do cumprimento das referidas restrições.

O cenário macroeconómico apresentado tem como objectivo a avaliação do impacto de um conjunto de medidas de política económica na economia portuguesa. Para o efeito, e seguindo as melhores praticas internacionais essas simulações tomam um cenário de base que não foi elaborado pelo Grupo de Trabalho. O cenário adotado é o da Comissão Europeia, por duas razões: é um cenário conhecido internacionalmente e que segue bons princípios de modelação macroeconómica; é o mais longo cenário existente de entre todos os disponíveis que cumprem o princípio anterior.

Conforme explicitado no Relatório, nessas projeções a Comissão Europeia considera um défice orçamental de 3.2 por cento do PIB para 2015. Este valor, tal como todos os outros nas projecções da Comissão Europeia não foi objecto de alteração.

O cumprimento ou não da decisão do Conselho acerca do PDE não foi objeto de análise no Grupo de Trabalho, que espera que o país cumpra os seus compromissos internacionais no ano corrente.

O cenário de base final inclui um conjunto de medidas para o período 2016-2019. Tendo em conta o período em que se realizarão as eleições legislativas e os procedimentos inerentes à tomada de posse de um novo governo, as medidas a adotar por esse governo não afetarão significativamente a execução orçamental de 2015.

No que respeita à evolução do saldo estrutural, este saldo é calculado com recurso à metodologia da Comissão Europeia. Esta metodologia, que implica o cálculo de uma estimativa do produto potencial e do hiato do produto, tem sido sistematicamente sujeita a alterações que a têm tornado progressivamente mais complexa e mais desligada da realidade. Neste contexto, parece-nos pouco adequado apresentar aproximações àquilo que possa ser um saldo estrutural calculado com metodologias mais simples e mais próximas da realidade, suscetíveis de serem criticadas por não corresponderem à metodologia oficial.

O cenário macroeconómico que apresentamos inclui:

- uma redução continuada do défice orçamental de 3.2 por cento do PIB em 2015 para 1 por cento em 2019, com a eliminação do défice excessivo em 2016;
- uma redução do défice orçamental de 0.2 pp. em 2016, 0.5 pp. em 2017, 0.8 pp. do PIB em 2018 e 0.7pp. do PIB em 2019;
- uma redução da despesa corrente primária de 40.1 por cento do PIB em 2015 para 36 por cento em 2019, implicando que a consolidação orçamental é feita por redução da despesa corrente;
- uma redução da carga fiscal de 36.7 por cento do PIB em 2015 para 34.6 por cento em 2019;

- uma redução do rácio da dívida pública de 130.2 por cento do PIB em 2015 para 117.6 por cento do PIB em 2019.

Esta evolução da trajetória do défice e da dívida é consistente com uma consolidação orçamental sustentada e realista. No entanto, não é de mais referir que o cenário inclui a adoção de um conjunto de medidas de política de natureza eminentemente estrutural, com custos orçamentais no curto prazo, que prejudicam o défice em 2016 e 2017. Estas medidas são fundamentais para criar emprego, promover o investimento e lançar bases de crescimento sólidas, capazes de gerar riqueza e que possibilitem um crescimento potencial mais elevado.

2. No que respeita ao cenário central apresentado, não se percebe se a informação considera a revisão em baixa do PIB de 2012, com impactos nos anos futuros

No final de Março do ano corrente, o INE publicou as contas nacionais definitivas relativas ao ano de 2012, tendo revisto a magnitude da recessão para 4 por cento do PIB. A publicação destes dados veio definitivamente fixar o ano de 2012 como o ano da maior recessão de que há registo, sendo superior nomeadamente à contração registada em 2009 num quadro de recessão económica mundial global. Neste contexto, o INE reviu também os níveis das contas nacionais trimestrais para os anos de 2013 e 2014. Esta revisão teve impactos limitados nas taxas de variação dos principais agregados no ano de 2013 e impactos praticamente nulos no ano de 2014.

Como referido, o cenário macroeconómico apresentado no documento “Uma década para Portugal” tem como base as projeções de Inverno da Comissão Europeia publicadas em Fevereiro e foi elaborado com a informação disponível de contas nacionais até meados de Março, pelo que, obviamente, não podia incorporar informação divulgada no final de março. No entanto, como referido anteriormente, a informação divulgada no final de março altera o nível de algumas variáveis, nomeadamente o PIB e a FBCF, mas não altera a sua dinâmica em 2013 e 2014 de forma significativa.

Assim, não é expectável que a incorporação desta informação tenha impacto significativo sobre a taxa de variação dos principais agregados no período 2015-2019, permanecendo válida a abordagem seguida e os valores reportados. Esta informação deverá implicar um aumento dos valores do rácio da dívida no PIB em cerca de 1.5 pp. no período 2014 a 2019, tanto no cenário de base inicial como no cenário final, mantendo-se o impacto das medidas inalterado.

3. Os documentos da Comissão Europeia referidos como base de informação encontram-se em bases estatísticas distintas: para os anos de 2015 e 2016, a informação tem por base o SEC2010, enquanto a informação para 2017 e 2018 parte de uma base SEC1995

A este respeito cumpre dizer que o Grupo de Trabalho que elaborou este Relatório nunca teve como objetivo produzir previsões para a economia portuguesa. A produção de projeções para a economia portuguesa é uma tarefa do governo no âmbito do Orçamento e do Programa de Estabilidade, que apenas pode ser comparada com previsões concorrentes elaboradas pelas organizações internacionais (Comissão Europeia, FMI e OCDE), pelo Banco de Portugal e, mais

recentemente, pelo Conselho das Finanças Públicas. A tarefa cometida a este Grupo de Trabalho foi a de elaborar um cenário macroeconómico para o período 2015-2019, que partisse de um cenário que incluísse apenas as medidas de política orçamental já aprovadas e/ou especificadas em detalhe e propusesse um conjunto de medidas de política económica coerente e sistematizado que desse prioridade à criação de emprego e ao crescimento económico.

Neste quadro, o exercício que se apresenta vale apenas pela coerência das medidas incluídas e pela avaliação do seu impacto macroeconómico, e não pela análise do cenário de base em si. Desta forma, a escolha da projeção a utilizar no cenário inicial teve como critérios: (i) a elaboração por uma entidade independente; (ii) a cobertura máxima do período que se pretende analisar; (iii) um nível de desagregação suficiente para que o modelo utilizado pudesse ser calibrado de forma a replicar a evolução da conta da despesa, do deflator do PIB e do consumo privado e da conta das Administrações Públicas; e (iv) conhecerem-se as medidas de política já aprovadas e/ou anunciadas e especificadas com detalhe que estejam incluídas nesse cenário.

A utilização da informação da Comissão Europeia publicada nas projeções económicas do Inverno que se encontra em SEC2010, prolongada para os anos de 2017 e 2018 com base na projeção divulgada em Outubro que se encontra em SEC1995 era a única abordagem que cumpria os critérios definidos. A questão que importa então esclarecer é se a alteração do SEC é suscetível de afetar as projeções para os anos de 2017 e 2018.

A resposta a esta questão resulta clara para quem conheça os rudimentos básicos subjacentes à alteração do sistema de contas nacionais do SEC1995 para o SEC2010. Esta alteração tem sobretudo a ver com a classificação de determinadas operações, que afetando os dados históricos, em muitos casos de forma pontual, não afeta a dinâmica das variáveis ao longo do período de previsão.

No que respeita à conta da despesa agregada, a alteração do SEC determinou as seguintes alterações principais:

- as despesas com a aquisição de material militar pelas Administrações Públicas, classificadas em SEC1995 como despesas de consumo público, passaram a ser classificadas em SEC2010 como despesas de investimento público;
- as despesas de investigação e desenvolvimento, classificadas em SEC1995 como consumo intermédio dos sectores, passaram a ser classificadas como despesas de investimento dos respetivos sectores em SEC2010;
- um conjunto significativo de entidades públicas classificadas em SEC1995 fora do perímetro das Administrações Públicas, passou a integrar o perímetro das Administrações Públicas em SEC2010.

Assim, a mudança de SEC afetou os níveis das variáveis anteriores nos anos em existiram operações de avultado montante no que respeita a aquisição de material militar. A alteração do perímetro das Administrações Públicas afetou o nível dos agregados de receita e despesa das Administrações Públicas nos dados históricos. A classificação como investimento de despesas de investigação e desenvolvimento aumentou o nível das despesas de investimento e do PIB nos dados históricos.

No que respeita às projeções publicadas pelas mais diversas entidades, a alteração do SEC não representa motivo de alteração das projeções, na medida em que tipicamente não se projetam aquisições significativas de material militar (por exemplo, no caso português, a aquisição recente de submarinos apenas foi conhecida com detalhe próximo do momento da entrega), não se antecipam alterações futuras do perímetro das Administrações Públicas e as despesas de investigação e desenvolvimento têm uma magnitude e uma evolução que dificilmente afeta a projeção do investimento.

Do exposto decorre que a abordagem adotada de prolongar as projeções de Inverno da Comissão Europeia elaboradas em SEC2010 com as taxas de variação dos principais agregados da despesa e da conta das Administrações Públicas para os anos de 2017 e 2018 publicadas no âmbito do PPS/PPM permite compaginar os níveis dos agregados em SEC2010 com a utilização de uma projeção independente. A alteração de SEC *per se* não é suscetível de alterar a dinâmica incluída nas projeções, pelo que a abordagem seguida é perfeitamente consistente.

4. Na página 36, considera-se como base para dados relativos às prestações sociais o valor considerado na proposta de OE 2014. Porque não os dados reais de 2014 ou, no limite, os constantes do OE 2015?

Os dados referidos na página 36 servem apenas para a elaboração de uma descrição prévia nas despesas em prestações sociais. A escolha da informação constante do OE 2014 não tem assim nenhum impacto nas simulações efectuadas, já que estas utilizam a base de dados subjacente às projeções da CE, tal como detalhadamente descrito nas respostas às questões anteriores.

5. A convergência dos sistemas de pensões da CGA e da SS já foi aprovada na legislatura corrente com efeitos em todas as pensões futuras. A que se referem as medidas identificadas nas páginas 39 e 40? Que grupos de beneficiários deverão ver alteradas as condições de formação de pensão? Aplica-se apenas a futuros pensionistas ou aos atuais?

A chamada convergência dos sistemas de pensões vem sendo construída desde a década de 90, passando pela nova forma de cálculo das pensões CGA aprovada em 2007 e pela sua reformulação levada a cabo pelo atual Governo.

Acontece que esta última mudança introduziu divergências por relação aos beneficiários do RGSS, em particular nos trabalhadores de mais baixos salários.

No presente, a convergência só pode significar uma verdadeira unificação das condições de cálculo das pensões para **todos os novos pensionistas** seguindo o modelo em vigor para o RGSS.

Esta unificação é tecnicamente possível e socialmente justa não existindo razões sérias para a sua não concretização.

Realce-se, no entanto, que o impacto económico e financeiro desta convergência não está incluído no cenário central do Relatório.

6. Não se compreende o alcance da medida proposta na página 40 de “desagregação funcional e financeira da proteção no desemprego atenta a sua implicação nas políticas de promoção de emprego”.

Como é claramente identificado no documento “Uma década para Portugal”, razões de equidade e eficiência das políticas públicas de proteção no desemprego aconselham a que exista uma diferenciação no financiamento da proteção social no desemprego.

O desempenho das empresas, nomeadamente na intensidade com que recorrem à rotação dos seus quadros, faz com se produzam desiguais consequências em matéria de mobilização de recursos públicos.

A proposta de criar estímulos à manutenção de relações laborais mais estáveis implica que a dotação afeta à proteção no desemprego seja avaliada de forma autónoma no modelo de financiamento da segurança social.

Esta avaliação visa permitir que estímulos positivos e negativos sobre as empresas sejam calibrados em função do esforço financeiro dirigido à proteção no desemprego.

7. Qual é exatamente a proposta de reavaliação do fator de sustentabilidade nas pensões?

O Relatório inclui uma componente de orientações que visam habilitar o próximo governo a, no quadro da concertação social e do diálogo político, melhorar a eficácia de instrumentos de gestão da política social.

O fator de sustentabilidade foi criado em 2006 no quadro de uma mudança estrutural da Segurança Social precisamente para favorecer uma melhor e mais justa adequação do sistema de pensões à evolução do enquadramento do mesmo, nomeadamente o demográfico.

Esta orientação já foi expressa no passado e está em linha com as melhores práticas internacionais, vertidas entre outros, nos documentos da Comissão Europeia sobre envelhecimento.

Hoje importa que esse acompanhamento reflita de forma mais precisa e justa a evolução demográfica, nomeadamente o efeito produzido pela recente quebra brutal da natalidade.

Trata-se de devolver a este importante instrumento do sistema de pensões o seu papel estabilizador retirando-lhe a função conjuntural que o perverteu, ao mesmo tempo que deve ser compatibilizado com a salvaguarda das muito longas carreiras contributivas.

Realce-se, no entanto, que o impacto económico e financeiro de qualquer reavaliação do fator de sustentabilidade não está incluído no cenário central do Relatório.

8. Nas páginas 41 e 42, propõe-se a reposição de mínimos sociais. Quando se refere o “período de impacto da medida” é o “ano de introdução da medida (que depois se mantém)” ou só é válida mesmo nos anos indicados?

As medidas de reposição de mínimos sociais não são medidas de natureza extraordinária ou conjuntural. Correspondem a medidas cujo impacto se encontra devidamente refletido no cenário macroeconómico apresentado no documento “Uma década para Portugal”, ou seja, com efeitos no período 2016 a 2019.

9. A componente de financiamento da Segurança Social por via do IRC parece considerar como acréscimo de receita uma não redução da taxa nos próximos anos. O impacto positivo no financiamento da SS é medido face ao cenário de políticas invariantes do Governo?

O impacto de todas as medidas consideradas no estudo é calculado face ao cenário de base inicial correspondente às projeções da Comissão Europeia. Estas projeções não consideram a descida programada do IRC. Neste contexto, o cenário de base já inclui a “não perda de receita” gerada pela eliminação da redução planeada da taxa de IRC.

Assim a consignação da receita que resultaria da descida da taxa ao orçamento da Segurança Social já estava reflectida no cenário base, não implicando na simulação a sua inclusão.

10. Na página 44, tomam-se como referência contribuições para a SS de outubro de 2013. A quantificação dos impactos da redução da TSU é feita com base em dados de há um ano e meio? Sendo as contribuições hoje superiores, isso não implicará um impacto orçamental superior da medida?

A questão suscitada traduz uma falta de compreensão evidente da metodologia habitualmente utilizada para calibrar o impacto de medidas de política em modelos macroeconómicos com base na utilização de informação de base microeconómica.

Os dados relativos às contribuições sociais do ano de 2013 foram utilizados no estudo para calibrar o montante que nesse ano correspondia à redução da contribuição social a cargo da entidade patronal em 4 pp. aplicada ao salário base para os contratos permanentes sujeitos a uma contribuição efetiva de 34.75%. Este montante era nesse ano de 850 milhões de euros.

A implementação no modelo da redução planeada nos anos de 2016, 2017 e 2018 resulta da aplicação de uma descida da taxa contributiva para a segurança social a cargo da entidade empregadora nestes anos proporcionalmente idêntica à que teria existido se a medida tivesse

sido aplicada em 2013, tendo em conta a evolução da base de incidência e da taxa implícita desde então. Tecnicamente, esta redução da contribuição é introduzida no modelo como uma alteração permanente da taxa de contribuição implícita nos anos de 2016 a 2017.

Seria, aliás, totalmente impossível simular uma medida desta natureza através da introdução, ano a ano, do seu impacto nominal na receita de contribuições. Simular medidas desta forma só é possível quando o modelo de simulação não entra em linha de conta com o impacto económico das medidas. Ou seja, quando não se trata de um verdadeiro exercício de simulação económica, mas de um exercício contabilístico em que as medidas não interagem com a envolvente económica.

Esse não é o caso neste exercício de simulação. Assim, a simulação torna endógeno o impacto da redução da taxa, cujo efeito na receita de contribuições é o resultado da multiplicação de uma taxa contributiva mais reduzida com o nível de emprego. No entanto, o nível de emprego é ele próprio o resultado do estímulo à economia gerado pela mais reduzida taxa de contribuições. A pergunta tem subjacente uma abordagem ao exercício de simulação que ignora todos estes efeitos de interação entre as políticas e a economia. Ou seja, a inexistência de um exercício de simulação.

Em suma, os dados de 2013 foram utilizados para medir o impacto sobre a receita de uma redução da contribuição social a cargo da entidade patronal com a configuração proposta, a qual foi rescalada para o período 2016-2018 tendo em conta a evolução da base de incidência e da taxa implícita desde 2013, as quais determinaram o aumento da receita referido. Desta forma, o exercício realizado não está ferido de qualquer subestimação do impacto da medida na receita.

11. Ainda sobre a mesma medida, refere-se que o remanescente será concretizado através da receita fiscal que resulta do impacto económico das medidas. Qual é exatamente esse impacto e de que medidas em concreto resulta?

A redução da taxa contributiva a cargo dos trabalhadores é totalmente financiada através do ajustamento, de forma actuarialmente neutra para cada trabalhador, através de um ajustamento do valor das pensões que reflete a redução das contribuições ao longo dos onze anos em que a medida tem impacto no rendimento líquido dos trabalhadores. Desta forma não tem nenhum impacto direto intertemporal na sustentabilidade da Segurança Social. No entanto, atendendo ao seu impacto na dinamização da economia nacional, na redução do desemprego e no alívio das restrições de liquidez das famílias esta medida tem um substancial impacto positivo na sustentabilidade presente e futura do sistema de pensões nacional.

A redução da taxa contributiva a cargo da entidade empregadora decorre do alargamento das fontes de financiamento da segurança social e é, por essa razão, financiada na sua maior parte através das medidas de alargamento da base contributiva para a segurança social. Esse alargamento é conseguido através da consignação das receitas do imposto sucessório, da criação de um IRC Social -- que permite uma contribuição dos lucros das empresas para o financiamento da Segurança Social que assim deixa de estar apenas dependente da evolução da massa salarial -- e das receitas com a nova Taxa penalizadora da rotação excessiva, que é em si

mesma promotora de relações laborais mais estáveis e mais produtivas.

Finalmente, uma pequena fração da redução da taxa contributiva a cargo da entidade empregadora, menos de 250 milhões de euros, é financiada pelo impacto global positivo do conjunto de medidas incluído neste Relatório e que promovem o crescimento económico e o emprego, com uma ênfase especial no emprego de qualidade e no combate à precariedade e não do efeito positivo de uma medida considerada individualmente. A simulação conjunta das medidas pretende valorizar o conjunto dos impactos positivos gerados na economia e o facto de esses efeitos decorrerem de todas as propostas (coerentes e interdependentes) que constam do Relatório.

12. De quanto é o impacto estimado de perda de receita de uma eliminação da sobretaxa de IRS em 2016 e 2017?

A perda de receita direta considerada é 400 milhões de euros em 2016 e de 800 milhões de euros em 2017 e nos anos seguintes.

O impacto final no saldo das Administrações Públicas é de -311 milhões de euros em 2016, -427 milhões de euros em 2017 e de cerca de -330 milhões de euros nos anos subsequentes. A diferença entre a perda de receita direta e o impacto final no saldo decorre de um conjunto de efeitos que importa considerar e quantificar.

O impacto positivo sobre o consumo e sobre a atividade económica desta medida permite criar cerca de 15 000 postos de trabalho a partir de 2018, beneficiando a receita de contribuições sociais em cerca de 75 milhões de euros e mitigando o impacto desta medida sobre a receita de impostos diretos em cerca de 90 milhões de euros. Adicionalmente, a criação de emprego reduz o número de desempregados e, por esta via, a despesa com o pagamento de subsídios de desemprego em cerca de 50 milhões de euros a partir de 2018.

O aumento do consumo privado, decorrente do impacto direto sobre o rendimento das famílias da eliminação da sobretaxa assim como a criação de emprego e de rendimento do trabalho associada, gera uma receita adicional de tributação indireta de cerca de 220 milhões de euros a partir de 2018.

13. A taxa de poupança considerada não parece compatível com o crescimento do consumo nominal.

A evolução da taxa de poupança (s_t) pode ser verificada na tabela anexa do Relatório, por acumulação dos diferenciais de crescimento entre o consumo privado (C_t) e o rendimento disponível (Y_t).

A taxa de poupança pode ser definida como:

$$s_t = \frac{Y_t - C_t}{Y_t} = 1 - \frac{C_t}{Y_t}$$

pelo que a variação da taxa de poupança pode ser definida como:

$$\Delta s_t = \frac{C_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{C_t}{Y_t} = \frac{Y_t}{Y_{t-1}} \cdot \frac{C_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{C_t}{C_{t-1}} \cdot \frac{C_{t-1}}{Y_{t-1}} = \left(\frac{Y_t}{Y_{t-1}} - \frac{C_t}{C_{t-1}} \right) \cdot \frac{C_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

como $\frac{Y_t}{Y_{t-1}} = 1 + \acute{y}_t$ e $\frac{C_t}{C_{t-1}} = 1 + \acute{c}_t$ em que \acute{y}_t e \acute{c}_t são respetivamente as taxas de crescimento do rendimento disponível e do consumo privado, a variação da poupança pode ser escrita como:

$$\Delta s_t = s_{t-1} \cdot (\acute{y}_t - \acute{c}_t)$$

Na medida em que o rendimento disponível real e o volume do consumo privado resultam de deflacionar os respetivos valores nominais pelo mesmo deflador, o deflador do consumo privado, então a expressão anterior é também válida em termos reais.

A tabela abaixo resume a informação que permite verificar a consistência tanto em termos reais como em termos nominais:

		Cenário com medidas						Cenário central inicial						Impacto das medidas					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Consumo privado (t.c. real)	%	2.1	1.8	2.0	2.9	2.6	2.1	2.1	1.8	1.5	1.3	1.2	1.2	0.0	0.0	0.5	1.6	1.4	0.9
Deflador do consumo privado (t.c.)	%	0.6	0.1	0.8	1.6	1.7	1.8	0.6	0.1	1.1	1.6	1.9	2.0	0.0	0.0	-0.3	-0.1	-0.2	-0.2
Consumo privado (t.c. nominal)	%	2.7	1.9	2.8	4.5	4.4	3.9	2.7	1.9	2.6	2.9	3.1	3.2	0.0	0.0	0.2	1.6	1.3	0.7
Rendimento disponível (t.c. nominal)	%	2.0	2.0	2.6	4.1	3.2	2.7	2.0	2.0	2.1	2.4	2.6	2.5	0.0	0.0	0.6	1.6	0.6	0.2
Rendimento disponível (t.c. real)	%	1.4	1.9	1.8	2.5	1.4	0.9	1.4	1.9	1.0	0.8	0.7	0.5	0.0	0.0	0.9	1.7	0.7	0.5
Deflador implícito no rendimento disponível	%	0.6	0.1	0.8	1.6	1.7	1.8	0.6	0.1	1.1	1.6	1.9	2.0	0.0	0.0	-0.3	-0.1	-0.2	-0.2
Taxa de poupança	% RD	9.5	9.6	9.5	9.1	8.0	6.9	9.5	9.6	9.2	8.7	8.3	7.6	0.0	0.0	0.3	0.4	-0.2	-0.7
Consistência nominal	% RD	9.5	9.6	9.5	9.1	8.0	6.9	9.5	9.6	9.2	8.7	8.2	7.6	0.0	0.0	0.3	0.4	-0.3	-0.7
Consistência real	% RD	9.5	9.6	9.5	9.1	8.0	6.9	9.5	9.6	9.2	8.7	8.2	7.6	0.0	0.0	0.3	0.4	-0.3	-0.7

Do exposto não se encontra qualquer problema de inconsistência entre o crescimento nominal do consumo nominal e a evolução da taxa de poupança. Resta concluir que a análise dessa consistência se deve fazer utilizando as identidades básicas da contabilidade nacional como, por exemplo, a definição de taxa de poupança e as determinantes da sua dinâmica.

14. Sobre o financiamento da redução da TSU para os trabalhadores com redução da pensão futura, o que está subjacente à análise é um plafonamento das pensões? O objetivo é estimular consumo presente em troca de perda de rendimento futuro?

O valor futuro das pensões é determinado por diversos fatores entre os quais sobressai a evolução salarial e a dimensão das carreiras contributivas. A política económica prosseguida nos últimos anos, associada à crise económica, agiu negativamente de forma poderosa sobre estes dois fatores. A redução dos vínculos laborais e as quebras salariais produziram um efeito que excede em muito o impacto da medida prevista no Relatório. A transferência intertemporal de rendimento entre o futuro e o presente é um mecanismo de alisamento do rendimento muito comum na actividade económica. A ele se recorre sempre que os agentes enfrentam restrições de liquidez. Nas economias em que nos inserimos existe um agente que tem a função de providenciar essa liquidez, mas que no enquadramento presente tem uma capacidade limitada de o fazer, em particular dado o elevado nível de endividamento das famílias. Esta medida supre

essa função, ainda que de forma limitada. Não existe nenhuma redução do rendimento individual intertemporalmente. O dinheiro de cada trabalhador é entregue a cada um desses trabalhadores num valor que é financeiramente neutro ao longo do tempo.

Contudo, dados os estímulos que estas medidas dão à criação de emprego e ao aumento dos salários, no futuro esta dinâmica económica reflectir-se-á em melhores pensões para aqueles que hoje têm um emprego e, também seguramente, para o acesso a uma pensão mais justa para um maior número de trabalhadores, de entre aqueles que hoje no mercado de trabalho não conseguem emprego.

Não se trata de qualquer plafonamento mas de uma medida transitória de apoio à recuperação económica, ao rendimento e ao emprego. Como aliás outras já existiram no passado (isenção e redução de contribuições patronais por três anos para novas contratações, redução contributiva patronal correspondente a trabalhadores recebendo o salário mínimo...).

O efeito nas pensões é de uma dimensão claramente inferior ao efeito já produzido na dimensão e densidade das carreiras contributivas nos últimos anos e poderá ser compensado pelos efeitos positivos sobre o crescimento e pela bonificação obtida por um curto prolongamento da carreira.

O raciocínio subjacente à questão colocada decorre de um exercício estático, que não capta os efeitos dinâmicos da medida, nem a forma como ela faz parte de uma estratégia mais vasta de dinamização da economia, do emprego e dos salários, e portanto, também, do valor das pensões futuras. O efeito económico desta medida deve ser visto como um investimento, ou melhor, como uma parte de uma estratégia mais vasta. Todo o exercício, do qual esta medida faz parte, tem como objetivo, também, melhorar a sustentabilidade da segurança social e o valor das pensões, sem recorrer a cortes, a quebras contratuais ou ao plafonamento das prestações e contribuições. Estamos a investir no futuro, não a “dar hoje para tirar amanhã”. Como acontece com todos os investimentos, o exercício de políticas públicas envolve riscos; mas não são seguramente riscos maiores do que aqueles que estão associados ao cenário base. Não assumir (estes) riscos também teria custos (e riscos) futuros. Em economia não se trata de trocar o certo pelo incerto, porque temos que nos lembrar que o que era certo antes da crise, os 4 milhões e meio de empregos existentes em Portugal, se tornou incerto pela ausência de medidas apropriadas à criação de novos empregos hoje.

15. Na página 51, não se alcança o sentido de “consolidação da derrama estadual”.

A expressão "consolidação da derrama estadual" refere-se à redução do número de escalões da derrama estadual actualmente existentes no IRC.

16. Tendo presentes as iniciativas de combate à fraude e evasão fiscais já em vigor, com resultados comprovados, quanto se espera de benefício adicional decorrente da redução do IVA da restauração de 23% para 13% e através de que novas medidas?

No documento é referido que o custo da redução da taxa de IVA da restauração poderá revelar-se inferior aos 260 ME considerados nas nossas previsões caso a diminuição da taxa induza uma redução na evasão do imposto.

Com efeito, a análise económica e a evidência empírica mostram que a diminuição das taxas de tributação, incluindo o IVA, conduz a uma redução da evasão fiscal ao tornar a fraude menos vantajosa¹. Refira-se que, por uma questão de prudência e por difícil de estimar de forma rigorosa, o benefício potencial da redução da evasão fiscal não foi considerado nas nossas estimativas.

17. Qual é o impacto orçamental do agravamento da taxa de IMI, da não eliminação do IMT e das deduções do montante pago a título de IMT em casos específicos?

Estas medidas não estão simuladas no conjunto de medidas incluídas no cenário final.

18. Qual o impacto orçamental do conjunto de medidas propostas na área da educação?

As medidas propostas na área da educação são incluídas na simulação no conjunto de medidas da Administração Pública e de Execução dos Fundos Europeus, não tendo sido objecto de simulação individualizada. Englobam-se neste critério as medidas associadas à Política Activa de Emprego, em que se propõem um aumento muito substancial do investimento público no sentido de aumento da empregabilidade dos trabalhadores portugueses desempregados há mais de um ano. Em particular, o esforço de aumento da empregabilidade deverá incidir no contexto das políticas de formação e qualificação das gerações com níveis de escolaridade mais reduzida.

Este esforço é decisivo para a redução da taxa de desemprego de longa duração, que constitui a principal fonte de desemprego estrutural em Portugal. Consequentemente, esta redução trará uma diminuição das despesas sociais e um aumento do valor das pensões futuras dos trabalhadores portugueses.

¹ - Michael Keen and Stephen Smith. "VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can be Done?". IMF working paper, WP/07/31 (2007)- Copenhagen Economics, "Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union" Final report, European Commission (2007).

19. Porque se pondera a redução do horário de trabalho para as 35 h semanais quando a legislação em vigor permite dispor de forma diferente das 40h em sede de negociação colectiva, tanto mais que que a proposta ressalva que tal só será possível se não tiver impactos orçamentais? Não parece acrescentar ao que já decorre da lei em vigor.

A atitude do governo em relação aos trabalhadores em funções públicas foi no sentido de corte de emprego, corte de salários e corte de motivação, e diminuição de autonomia dos dirigentes e gestores públicos. É nesse sentido que a redação dada ao artigo 105º da Lei Geral do Trabalho em funções públicas, que se transcreve em baixo, corresponde por defeito, a quarenta horas e à não flexibilidade dos horários de trabalho.

“Artigo 105.º

Limites máximos dos períodos normais de trabalho

1 — O período normal de trabalho é de:

a) Oito horas por dia, exceto no caso de horários flexíveis e no caso de regimes especiais de duração de trabalho.

b) 40 horas por semana, sem prejuízo da existência de regimes de duração semanal inferior previstos em diploma especial e no caso de regimes especiais de duração de trabalho.

2 — O trabalho a tempo completo corresponde ao período normal de trabalho semanal e constitui o regime regra de trabalho dos trabalhadores integrados nas carreiras gerais, correspondendo -lhe as remunerações base mensais legalmente previstas.

3 — O período normal de trabalho pode ser reduzido por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, não podendo daí resultar diminuição da retribuição dos trabalhadores.”

Estudos académicos demonstram que, para os trabalhadores em funções públicas (particularmente em situações de contenção salarial), os incentivos associados à flexibilidade de horário são muito importantes. A introdução desta rigidez (por defeito) parece-nos prejudicial até para a produtividade e qualidade de desempenho do trabalhador.

O que referimos na pg. 63 é *“ponderar a redução de horário para as 35 horas, desde que isso não tenha repercussões orçamentais, nomeadamente na contratação de mais efetivos, como resultado dessa redução”*.

20. Não existe, nem nunca existiu, um congelamento de admissões na administração pública, apenas o seu controlo mais rigoroso, como atestam os múltiplos recrutamentos em diversas áreas ao longo dos últimos anos. A que admissões “congeladas” se refere então o documento?

No que toca ao emprego público, os dados falam por si:

	2005	2011	2012	2013	2014	Varição 11-14
Administração Central	568 384	551 362	529 831	509 498	496 992	-9,9%
Estado		343 936	324 368	308 556	302 140	-12,2%
Fundos e Serviços Autónomos		199 347	197 757	193 276	187 210	-6,1%
Instituições sem fins lucrativos AC		8 079	7 706	7 666	7 642	-5,4%
Administração Regional	38740	38 999	38 196	37 459	36 831	-5,6%
Administração Local	130 650	123 881	118 801	115 391	111 075	-10,3%
Fundos da Segurança Social		12 743	12 312	11 746	10 722	-15,9%
Total	737 774	726 985	699 140	674 094	655 620	-9,8%
Nota: Actualizado com dados da DGAEP referentes ao 4trimestre 2014 já incorpora EPE (reclassificadas 2014)						

A regra foi o “congelamento” das admissões, ou seja nomeadamente a não substituição de trabalhadores por aposentação. Obviamente, existiram algumas poucas excepções nalguns sectores ou carreiras, mas o efeito final é o que demonstra o quadro supra ou seja uma diminuição geral de efetivos, o que nalguns sectores do Estado se traduz em carências muito significativas. No essencial, não houve nesta legislatura uma política de recursos humanos para o Estado e houve “cortes” comandados basicamente pelo grau de envelhecimento dos serviços, dado que grande parte da redução no emprego público resultou de saídas por aposentação.

O que se propõe é uma regra genérica de que não deverá haver aumento dos recursos humanos na administração pública (no limite poderão permanecer constantes). Seguidamente, que se faça uma gestão tendo em conta carências em sectores críticos (por exemplo enfermeiros na saúde). Por fim, que haja uma gestão plurianual, associada aos programas orçamentais dos recursos humanos na Administração Pública.

21. Que medidas adicionais de incentivo à reafecção territorial de funcionários públicos estão previstas, sendo que existe já um conjunto considerável de incentivos em vigor? Qual o seu impacto orçamental?

As medidas de incentivo à reafecção territorial de funcionários públicos constituem um pacote integrado que pretende dar resposta a um conjunto alargado de questões que se põem a todos os trabalhadores que encontram um posto de trabalho distante do seu local de residência.

Os funcionários públicos, tal como os outros trabalhadores, enfrentam restrições relacionadas desde logo com a mobilidade dos restantes membros do agregado familiar, seja pela necessidade de membros do agregado familiar encontrarem emprego na zona de destino, seja pela necessidade de encontrar colocação para menores a cargo em estabelecimentos de ensino na zona de destino. A detenção de habitação própria e permanente constitui um fator de imobilidade adicional. A mobilidade para um novo destino implica o arrendamento ou a aquisição de uma nova habitação, o que se afigura inviável quando os trabalhadores envolvidos possuem já uma habitação e suportam encargos com o pagamento do crédito bancário.

A medida pretende reconhecer aos servidores do Estado um papel fundamental no desenvolvimento do país e valorizar aqueles funcionários públicos que aceitem o desafio de servir onde são mais necessários. Por este motivo, admite-se a concessão por um período prolongado de um subsídio de mobilidade a todos os trabalhadores que estejam disponíveis e aceitem mudar para serviços que enfrentem problemas de escassez de recursos humanos independentemente de tal obrigar a uma reafecção territorial.

Quando o aproveitamento dessa disponibilidade implique para o trabalhador e, eventualmente, respetivo agregado familiar alteração do local de residência por imperativo de distância ao local de trabalho, o trabalhador e respetivo agregado beneficiam de condições especiais adicionais no que respeita:

- à venda, compra e/ou arrendamento de habitação própria e permanente;
- à colocação de menores a cargo em estabelecimento de ensino da nova área de residência;
- às condições de aplicação do subsídio de desemprego, quando algum membro do agregado se encontre em situação de desemprego.

O custo direto estimado desta medida é de 10 milhões de euros em 2016 para 2500 trabalhadores envolvidos; 27 milhões de euros em 2017 para 7500 trabalhadores envolvidos; 39 milhões de euros em 2018 para 12500 trabalhadores; e 41 milhões de euros em 2019 para 15000 trabalhadores envolvidos. Este custo direto é largamente compensado pela redução da necessidade de contratação de novos trabalhadores, tendo-se admitido uma redução das contratações de cerca de 50% do número de trabalhadores envolvidos. Esta medida permite uma poupança em custos com pessoal de cerca de 40 milhões de euros no ano inicial (originando uma poupança líquida direta de 30 milhões de euros) e que aumenta progressivamente até 240 milhões de euros em 2019 (originando uma poupança líquida direta de 200 milhões de euros).

Refira-se que a redução do número de contratações decorrente desta medida prejudica a redução da taxa de desemprego, na medida em que os trabalhadores que a Administração Pública deixa de contratar implicarão direta ou indiretamente uma menor criação de emprego na economia.

22. Qual o custo considerado para a reversão dos cortes salariais no sector público nos anos de 2016 e 2017?

A reversão dos cortes salariais representa um custo direto adicional face à reposição de cerca de 20% por ano sugerida pelo governo na sequência da reprovação pelo Tribunal Constitucional da proposta anterior de 200 milhões de euros em 2016 e 400 milhões de euros em 2017 (ver gráfico abaixo):



A deterioração do défice orçamental decorrente da adoção desta medida é de 105 milhões de euros em 2016 e de 193 milhões de euros em 2017, isto é, apenas metade do custo da reposição se traduz numa deterioração do défice orçamental, na medida em que o remanescente é recuperado pelas Administrações Públicas sob a forma de receita fiscal e contribuições sociais.

De fato, uma parte não despreciable desta restituição será encaixada pelas Administrações Públicas sob a forma de aumento das contribuições sociais a cargo quer do trabalhador, quer da entidade patronal correspondendo a cerca de 50 milhões de euros em 2016 e cerca de 120 milhões de euros em 2017. Adicionalmente, o aumento do rendimento dos funcionários públicos implicará desde logo um aumento da receita da tributação sobre o rendimento de 18 milhões de euros em 2016 e 41 milhões de euros em 2017. Ainda ao nível da receita, o aumento do rendimento disponível dos trabalhadores do setor público induzirá um aumento do consumo privado, que permitirá ao Estado aumentar a receita em sede de tributação indireta em cerca de 20 milhões de euros em 2016 e 55 milhões de euros em 2017.

23. Qual o impacto orçamental estimado do descongelamento das promoções e progressões a partir de 2018? De que forma se processaria?

A política salarial na Administração Pública proposta no conjunto de medidas simuladas divide-se em dois períodos. No primeiro período, procede-se à reversão dos cortes salariais, que acontecerá nos dois primeiros anos (2016 e 2017, ver questão 20, acima). No segundo período, a despesa total com remunerações tem uma trajectória que globalmente garante a inexistência de perdas reais. A política salarial passará a partir daqui a incluir o descongelamento gradual das carreiras, no contexto da reorganização proposta para a Administração Pública. A restrição financeira a respeitar corresponde ao aumento real do conjunto de remunerações acima referido. Assume particular destaque na reorganização da Administração Pública a criação de Centros de Competência, com o objectivo de recuperar a capacidade técnica e social do Estado e que envolverá uma revalorização funcional e salarial dos funcionários públicos.

Esta nova forma de gestão de carreiras e de organização funcional permitirá poupanças substanciais em termos de número de funcionários e uma melhoria considerável na capacidade da Administração Pública de executar as funções económicas e sociais que tem subjacentes.

24. Na página 66 apresenta-se uma proposta de gestão conjunta das despesas com pessoal e das despesas em aquisição de serviços. Tendo em conta a rigidez das primeiras, qual a eficácia prevista da medida? Como ultrapassar uma situação em que as despesas em aquisição de serviços resultassem em saldo insuficiente para as despesas com pessoal?

É por demais sabido que os organismos públicos, pela incapacidade de contratar pessoal (ver resposta 20 acima), por vezes recorrem à “desorçamentação” do pessoal, isto é recorrem à aquisição de bens e serviços no exterior por vezes até contratando empresas privadas que pagam de forma indigna aos seus colaboradores. Por outras palavras, a aquisição de bens e serviços incorpora despesa de pessoal oculta (como acontecia com os Hospitais EPE).

Ao contrário do que é sugerido nesta pergunta não temos uma “proposta de gestão conjunta das despesas de pessoal e das despesas com a aquisição de bens e serviços”.

Aquilo que sugerimos é: “deve ser equacionada a possibilidade de considerar regras orçamentais plurianuais que englobem em conjunto as despesas de pessoal e as despesas em aquisições de bens e serviços”. A questão que o actual executivo não conseguiu fazer foi introduzir regras plurianuais na despesa pública, e sem a existência de algumas regras sobre variáveis centrais, não é possível ter um quadro orçamental plurianual, nem cumprir com a Lei de Enquadramento Orçamental.

25. Para as propostas apresentadas para o sistema de justiça, qual a estimativa que consubstancia a referência de que as alterações necessárias do sistema não requerem significativos meios financeiros?

O impacto económico e financeiro das propostas apresentadas para o sistema de justiça está incluído no conjunto de medidas simuladas para a aceleração da execução dos fundos europeus, não tendo sido objecto de um detalhe separado.

26. No que respeita ao aumento do investimento por execução extraordinária de fundos europeus são referidos “cálculos efectuados” que fazem crescer cerca de 1000 milhões de euros por ano “sem uma exigência elevada do orçamento nacional”. Que cálculos são esses e qual o impacto estimado em 2016?

As fases iniciais de implementação dos quadros financeiros plurianuais de apoio comunitário são tradicionalmente períodos em que acontece algum atraso face à programação, associado à negociação comunitária e à preparação de todo o enquadramento necessário à operacionalização dos programas. Esse atraso está a manifestar-se de forma particularmente grave neste período 2014-2020 em que até ao momento, não obstante a situação excepcional que vivemos em Portugal de carência de investimento e emprego, o valor de €3,6bn programado para o ano 2014 no âmbito do novo quadro de apoio a Portugal, não chegou a apoiar nenhum projeto.

Considerando o que foi o padrão normal de execução de fundos comunitários no passado nestas fases iniciais de operacionalização dos quadros comunitários de apoio e tendo em conta a situação excepcional referida bem como a existência de propostas concretas de intervenção em domínios como a reabilitação urbana, o desenvolvimento de um programa efetivo de formação ao longo da vida e de combate ao abandono escolar, a implementação de mecanismos de capitalização e agilização do financiamento das empresas e a implementação de uma rede alargada de lojas de cidadão, considerou-se no exercício de simulação realizado a aceleração, face ao padrão referido, do ritmo de implementação dos programas.

Essa aceleração começará por explorar todas as áreas em que é possível operacionalizar desde já a execução e em paralelo desenvolverá as atuações tendentes a simplificar o enquadramento que neste momento limita fortemente a operacionalização face à incapacidade do Governo assegurar nas negociações com Bruxelas menores constrangimentos à mobilização dos fundos em diversas áreas.

Globalmente, o exercício estima a possibilidade de recuperar a execução dos montantes previstos em sede de programação para 2014 e ainda não executados (cerca de 3,5 mil milhões de euros) de forma gradual até 2019. Face aos níveis médios de contrapartida nacional previstos em sede de programação as exigências em termos de orçamento nacional são reduzidas. Em 2016 prevê-se uma aceleração de execução de FEEI de cerca de 500 M€ com uma contrapartida

pública inferior a 100 milhões de euros e com impactos em termos orçamentais positivos na ordem dos 137 milhões de euros.

27. Dada a forte componente importada do consumo e do investimento, como se explica o pouco impacto nas importações e, conseqüentemente, no saldo da balança corrente?

Os conteúdos importados incluídos no instrumental analítico utilizado na simulação das medidas de política estão em linha com os valores habitualmente utilizados (ver por exemplo Cardoso, Esteves e Rua, 2013, [O conteúdo importado da procura global em Portugal](#), Boletim Económico, Outono 2013, banco de Portugal).

O conteúdo importado do consumo considerado nas simulações é de 25 por cento, enquanto o conteúdo importado do investimento é de 35 por cento, sendo mais elevado na componente de variação de existências (50 por cento) do que na componente de formação bruta de capital fixo (33 por cento). As exportações têm um conteúdo importado de 40 por cento. As importações ao longo do período de simulação apresentam uma elasticidade superior à unidade face à evolução da procura global ponderada, em linha com a registada desde a adesão de Portugal à área do euro, e uma elasticidade procura-preço relativamente baixa (cerca de 0.25).

O comentário refere que o consumo e o investimento têm uma forte componente importada. Os conteúdos importados considerados nas simulações não são fortes ou fracos, mas aqueles que são habitualmente considerados em exercícios de previsão por instituições internacionais e estão em linha com os publicados no Boletim Económico do Banco de Portugal referido. No mesmo sentido, o impacto no volume de importações não é forte ou fraco, mas apenas o que resulta de uma elasticidade face à procura global superior à unidade, que é consistente com um aumento da penetração de importações num contexto de ausência de flutuação da taxa de câmbio real (a variação da penetração é definida como a diferença entre o crescimento das importações e o crescimento da procura global ponderada pelos conteúdos importados médios).

Refira-se que no exercício de simulação, as medidas adotadas ao nível do mercado de trabalho contribuem para uma redução dos custos unitários de trabalho de cerca de 1 por cento por ano, implicando uma depreciação real dessa magnitude e uma relativa estabilização da penetração de importações neste período.

A este respeito, o quadro resumo incluído no Relatório é esclarecedor, bastando para tal tomar o crescimento do PIB como *proxy* do crescimento da procura e calculando a elasticidade das importações face ao crescimento do PIB. No quadro abaixo complementa-se a análise com a elasticidade das importações face à procura global e à procura global ponderada.

	Cenário com medidas						Cenário central inicial						Impacto					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Elasticidade das importações face a:																		
PIB	6.7	3.1	2.5	2.2	2.2	2.4	6.7	3.1	2.7	2.9	2.8	2.8			2.0	1.3	1.1	1.2
Procura global	2.6	1.9	1.7	1.6	1.6	1.7	2.6	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8			1.5	1.2	1.1	1.1
Procural global ponderada	2.0	1.6	1.4	1.4	1.4	1.4	2.0	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5			1.3	1.1	1.0	1.0

Os dados anteriores corroboram a conclusão que poderia ter sido facilmente obtida utilizando a elasticidade das importações face ao crescimento do PIB. A elasticidade é mais elevada nos anos de 2016 e 2017 quando o aumento da despesa agregada é mais fortemente baseado no aumento da FBCF e a depreciação real é ainda limitada; e mais reduzida em 2018 e 2019 quando a evolução da procura agregada é mais homogénea e se materializam os ganhos de competitividade referidos.

Em conclusão, não se entende o comentário relativo ao pouco impacto da expansão da procura nas importações, na medida em que este é aquele que é expectável em condições normais e o seu reflexo na balança corrente é apenas aquele que resulta do impacto sobre o volume na medida em que se admite que o preço das importações e exportações é fixado nos mercados internacionais, sendo imune às decisões de política tomadas pelas autoridades nacionais.

28. Como se compatibiliza a aceleração das remunerações com a redução dos custos unitários do trabalho ao longo do período das projeções?

A evolução das remunerações e dos custos unitários do trabalho é fácil de compatibilizar na medida em que os custos unitários do trabalho não são mais do que os custos do trabalho (isto é, as remunerações) por unidade de produto produzida na economia. Refira-se que as remunerações incluem todos os custos incorridos pelo empregador, nomeadamente as contribuições sociais a cargo da entidade empregadora. Representando as remunerações por trabalhador por W_t , o nível de emprego por L_t e o volume do PIB por Y_t , os custos unitários do trabalho ULC_t podem ser definidos como:

$$ULC_t = \frac{W_t \cdot L_t}{Y_t}$$

Tomando o diferencial total, a taxa de crescimento dos custos unitários do trabalho pode ser calculada a partir das taxas de variação das diferentes componentes como:

$$\dot{u}lc_t = \dot{w}_t + \dot{l}_t - \dot{y}_t$$

em que $\dot{u}lc_t$, \dot{w}_t , \dot{l}_t e \dot{y}_t representam as taxas de crescimento das variáveis anteriores.

A tabela seguinte apresenta os dados da tabela de resumo incluída no Relatório que permite perceber a evolução dos custos unitários do trabalho, das remunerações e do emprego ao longo do período em análise, utilizando as definições básicas anteriores.

		Cenário com medidas						Cenário central inicial						Impacto					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Custos unitários do trabalho	%	0.0	-0.2	-1.0	-1.2	-1.4	-0.4	0.0	-0.2	-0.2	-0.3	-0.5	-0.3	0.0	0.0	-0.8	-0.9	-0.9	-0.2
Remunerações	%	2.7	1.4	1.3	1.8	1.2	1.8	2.7	1.4	1.5	1.4	1.2	1.4	0.0	0.0	-0.2	0.4	0.0	0.4
PIB	%	0.9	1.6	2.4	3.1	2.6	2.3	0.9	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	0.0	0.0	0.7	1.4	0.9	0.6
Produtividade do trabalho		-0.5	0.8	1.0	1.1	0.9	1.0	-0.5	0.8	1.0	1.1	1.3	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3	-0.3
Emprego	%	1.4	0.7	1.4	1.9	1.6	1.3	1.4	0.7	0.7	0.5	0.4	0.4	0.0	0.0	0.6	1.4	1.3	0.9
Remuneração por trabalhador	%	-0.5	0.7	0.0	-0.1	-0.4	0.6	-0.5	0.7	0.8	0.8	0.8	1.0	0.0	0.0	-0.8	-0.9	-1.3	-0.5

O cenário final inclui um conjunto de medidas de política que altera os incentivos dos agentes que participam no mercado promovendo a competitividade e a moderação no crescimento dos custos das empresas com o fator trabalho. Adicionalmente, as medidas propostas têm como objetivo fundamental promover uma estratégia de crescimento criadora de emprego, que combata de forma determinada os elevados níveis de desemprego vigentes, e permita uma afetação de recursos que utilize de forma mais eficiente o capital humano disponível na economia.

A adoção destas medidas é compatível com um aumento moderado dos vencimentos tanto no setor público como no sector privado. O aumento moderado dos vencimentos é em larga medida compensado pela redução da contribuição social da entidade patronal desonerando assim o fator trabalho, promovendo a criação de emprego.

Adicionalmente importa referir que a introdução de um complemento salarial para os trabalhadores de mais baixos rendimentos permitirá incentivar a oferta de trabalho por parte de trabalhadores desempregados, muitos deles de longa duração, e com baixos níveis de qualificações. As medidas propostas dão prioridade à criação de emprego por oposição ao assistencialismo que tem caracterizado a política do atual governo, complementado no período mais recente pela explosão da criação de estágios profissionais que disfarçam o desemprego, subsidiando de forma direta os empregadores através da criação de uma nova forma de subemprego. A medida proposta no Relatório afeta de forma não despidianda o vencimento médio na economia, uma vez que aos empregos criados estão tipicamente associados a baixos níveis remuneratórios. Assim, a evolução muito moderada dos vencimentos médios que se projeta é compatível com um aumento mais significativo dos vencimentos dos trabalhadores que já estão empregues.

Neste contexto, as medidas consideradas determinam uma redução dos custos unitários do trabalho face ao cenário inicial de cerca de 1 pp. por ano. Esta evolução dos custos unitários ocorre num contexto de redução da remuneração por trabalhador e em que o crescimento das remunerações resulta somente do aumento do nível de emprego. No entanto, este aumento das remunerações é inferior ao crescimento do volume do PIB, determinando uma queda do custo por unidade produzida.

Em suma, a evolução das remunerações é perfeitamente consistente com a evolução dos custos unitários do trabalho, como aliás não podia deixar de acontecer na medida em que se trata de uma medida básica que compara duas grandezas que apenas se diferenciam pelo facto de uma resultar da divisão da outra pelo PIB.

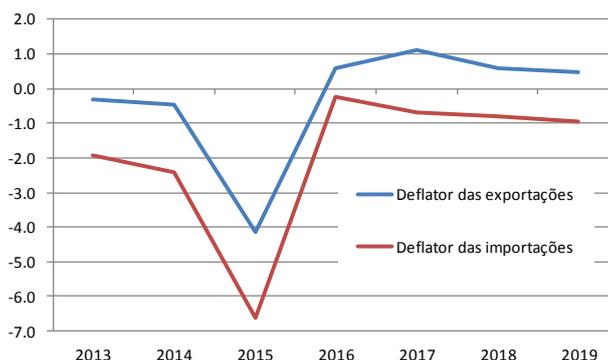
29. Como se explica o comportamento do deflator das importações face ao cenário de evolução do preço do petróleo e da taxa de câmbio?

O deflator das importações, tal como o deflator das exportações, são variáveis que sendo necessárias para determinar o deflator do PIB, assim como os saldos da balança de pagamentos, não desempenham um papel ativo nas simulações apresentadas. Em termos económicos, a economia portuguesa é uma pequena economia aberta integrada numa união monetária,

assumindo-se que não tem um papel ativo na determinação dos preços dos bens e serviços que transaciona com países terceiros (é aquilo que os economistas chamam um *price-taker*), isto é, os agentes residentes tomam as suas decisões no pressuposto que estas não afetam os preços internacionais.

Esta modelação do comportamento dos exportadores e importadores, que é comumente aceite em termos teóricos, não se verifica muitas vezes na prática, observando-se crescimentos das exportações e importações que diferem, respetivamente, da evolução dos preços dos concorrentes nos mercados de destino das exportações, assim como do preço médio de exportação dos principais países fornecedores. Há várias explicações para estas diferenças. Desde logo uma pequena economia como Portugal não exporta nem importa o cabaz de bens representativo dos preços dos principais clientes e fornecedores e portanto existem efeitos de composição relevantes. Numa perspetiva mais teórica, é sabido que num mercado globalizado e em muitos casos dominado por um número limitado de empresas multinacionais, estas empresas adotam estratégias de discriminação de preços em função dos níveis de rendimento, procura e níveis de tributação dos diferentes países. Veja-se por exemplo a polémica recente associada à reexportação de medicamentos para outros países, que beneficiava do facto de a indústria farmacêutica cobrar para um mesmo medicamento preços distintos em Portugal e noutros países.

Da análise recente da evolução dos preços das importações e das exportações observou-se um crescimento do preço das exportações consistentemente superior ao das importações, mesmo quando se considera o efeito da redução do preço do petróleo no período mais recente (ver gráfico abaixo):



Tendo presente a dinâmica recente dos deflatores do comércio internacional, o seu papel passivo no exercício de simulação e a necessidade de replicar a evolução dos deflatores do PIB e da procura interna, os quais desempenham um papel ativo na simulação, calibraram-se estes deflatores.

Assim, o exercício parte de uma evolução do PIB, do consumo privado e do consumo público e do investimento público e privado em termos nominais que traduzem as previsões da Comissão Europeia. Estas são variáveis que desempenham um papel central no exercício, seja no cálculo de variáveis em rácio do PIB como os agregados e saldos orçamentais, seja pelo facto de integrarem as bases de incidência da tributação indireta ou seja pelo papel na determinação da despesa pública nominal.

Importa realçar que a opção tomada afeta de forma igual o cenário de base inicial e o cenário final que inclui as medidas, não afetando no entanto o impacto das medidas, uma vez que nem o deflator das importações nem o deflator das exportações são alterados por qualquer das medidas adotadas, como aliás é visível na coluna dos impactos incluída na tabela anexa ao Relatório.

Em suma, a abordagem que se seguiu permitiu calibrar o cenário inicial de forma a replicar o cenário da Comissão Europeia nas variáveis fulcrais para o processo de simulação, implicando uma dinâmica do deflator das importações que, podendo ser discutida num quadro de crescimento reduzido dos preços das manufaturas e queda ligeira dos preços das matérias-primas não energéticas, está em linha com o observado no período mais recente e não interfere com os resultados do exercício apresentado, nomeadamente com o impacto das medidas incluídas.