COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 15.1.2020
SWD(2020) 5 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Análise do projeto de plano orçamental atualizado de Portugal

que acompanha o documento

PARECER DA COMISSÃO

sobre o projeto de plano orçamental atualizado de Portugal

{C(2020) 196 final}

1. INTRODUÇÃO

Em 15 outubro de 2019, Portugal apresentou um projeto de plano orçamental com base num cenário de políticas inalteradas, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013. Tal deveu-se ao facto de, após as eleições gerais de 6 de outubro de 2019, o novo Governo ter entrado em funções apenas em 26 de outubro de 2019. Portugal apresentou o seu projeto de plano orçamental atualizado para 2020 em 17 de dezembro de 2019, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013. Em comparação com o projeto de plano orçamental baseado num cenário de políticas inalteradas, apresentado em 15 de outubro de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado inclui medidas de política orçamental adotadas pelo novo Governo. Portugal está sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e deve assegurar a realização de progressos suficientes em direção ao seu objetivo orçamental de médio prazo.

Uma vez que o rácio da dívida pública ascendia a 131,5 % do PIB em 2016 (ano em que Portugal corrigiu a sua situação de défice excessivo), ultrapassando portanto o valor de referência de 60 % do PIB fixado no Tratado, durante os três anos subsequentes à correção do seu défice excessivo Portugal está igualmente sujeito às disposições transitórias destinadas a assegurar progressos suficientes para cumprir o valor de referência em matéria de redução da dívida. Findo o período de transição, Portugal ficará sujeito ao valor de referência para a redução da dívida. Uma vez que as projeções apontam para um rácio da dívida pública equivalente a 119,2 % do PIB em 2019, ultrapassando o valor de referência do Tratado (60 % do PIB), Portugal deve também respeitar o valor de referência para a redução da dívida a partir de 2020.

A secção 2 do presente documento apresenta as perspetivas macroeconómicas subjacentes ao projeto de plano orçamental atualizado e avalia a situação com base nas previsões *ad hoc* da Comissão. A secção 3 descreve a evolução orçamental recente e prevista, de acordo com o projeto de plano orçamental atualizado, e analisa os riscos que impendem sobre a concretização dessas projeções de acordo com as previsões *ad hoc* da Comissão. A secção 4 avalia a evolução orçamental recente e prevista no período 2019-2020 (tendo igualmente em conta os riscos quanto à sua concretização) em função das obrigações decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A secção 5 analisa a execução das reformas orçamentais e estruturais em resposta às mais recentes recomendações específicas por país formuladas no contexto do Semestre Europeu, adotadas pelo Conselho em julho de 2019, incluindo aquelas que têm por objetivo reduzir a cunha fiscal sobre o trabalho. A secção 6 sintetiza as principais conclusões do presente documento.

2. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA SUBJACENTE AO PROJETO DE PLANO ORÇAMENTAL

De acordo com o projeto de plano orçamental atualizado, o crescimento económico de Portugal deverá abrandar, passando de 2,4 % em 2018 para 1,9 % em 2019 e em 2020. Esta projeção é idêntica às previsões macroeconómicas incluídas no programa de estabilidade de 2019. Prevê-se que a procura interna continue a ser o principal motor do crescimento ao longo do período abrangido pelas previsões. Isto inclui uma revisão em alta do crescimento do consumo privado e do investimento para, respetivamente, 2,2 % e 7,3 % em 2019; e para 2,0 % e 5,4 % em 2020. Essa projeção mais favorável para a procura interna é, no entanto, totalmente compensada por uma contribuição mais negativa das exportações líquidas. A inflação foi revista em baixa, para 0,4 % em 2019, mas deverá voltar a aumentar para 1,1 %

em 2020, num contexto de crescimento moderado dos salários e de novas melhorias a nível da evolução do mercado de trabalho.

As projeções macroeconómicas constantes do projeto de plano orçamental atualizado afiguram-se globalmente coerentes com as previsões *ad hoc* da Comissão[1]. Para 2019, comparativamente ao projeto de plano orçamental atualizado, as previsões da Comissão apontam para um menor aumento do investimento e das importações, mas um aumento ligeiramente maior do consumo privado, o que resulta num crescimento do PIB de 2,0 %. Em 2020, a Comissão prevê um crescimento mais débil do PIB (1,7 %), devido principalmente a um crescimento do investimento mais contido e a uma contribuição ligeiramente mais fraca das exportações líquidas. Esta projeção mais conservadora para 2020, constante das previsões *ad hoc* da Comissão, reflete as expectativas de uma procura globalmente estável por parte dos principais parceiros comerciais de Portugal, no contexto de uma incerteza significativa no panorama mundial. No que diz respeito à inflação, as previsões da Comissão relativas aos preços no consumidor e ao deflator do PIB estão muito próximas das projeções constantes do projeto de plano orçamental atualizado. Este é também o caso da evolução do mercado de trabalho, em que, nomeadamente, as projeções para a dinâmica do emprego e dos salários se afiguram bastante semelhantes.

Globalmente, os pressupostos macroeconómicos subjacentes ao projeto de plano orçamental atualizado afiguram-se realistas para ambos os anos. Os riscos estão sobretudo relacionados com a vulnerabilidade de Portugal face a potenciais choques externos.

Caixa 1: Previsões macroeconómicas subjacentes ao orçamento de Portugal

As previsões macroeconómicas subjacentes ao projeto de plano orçamental atualizado de Portugal para 2020 foram elaboradas pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do Ministério das Finanças. O Conselho das Finanças Públicas (CFP) analisou e aprovou as referidas previsões macroeconómicas. O CFP foi criado em maio de 2011, através da reforma da Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 12.º-I), enquanto órgão independente e com um mandato que inclui a análise das previsões elaboradas pelo Governo. A aprovação pelo CFP é anexada ao projeto de plano orçamental atualizado e está disponível no sítio Web da instituição desde a apresentação do projeto de plano orçamental atualizado. Relativamente a 2019, o CFP considerou que as previsões macroeconómicas constantes do projeto de plano orçamental atualizado seriam as mais prováveis no respeitante ao crescimento do PIB e à evolução da maioria das suas componentes. Relativamente a 2020, o CFP considerou que o pressuposto, no projeto de plano orçamental atualizado, de manter o mesmo perfil para o crescimento real do PIB que em 2019 corre um risco de revisão em baixa, dada a incerteza nas perspetivas económicas internacionais e a persistência de tensões comerciais que têm prejudicado o crescimento dos principais parceiros comerciais de Portugal, e em especial a vulnerabilidade da economia portuguesa a choques externos.

[1] A fim de avaliar o projeto de plano orçamental atualizado, a Comissão elaborou previsões *ad hoc*, em especial através da atualização das suas previsões do outono de 2019, a fim de ter em conta as informações constantes do plano atualizado.

Quadro 1: Comparação entre a evolução e as previsões macroeconómicas

	2018	2019			2020		
	COM	PE	PPO	COM	PE	PPO	COM
PIB real (variação em %)	2,4	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9	1,7
Consumo privado (variação em %)	3,1	1,8	2,2	2,3	1,8	2,0	2,0
Formação bruta de capital fixo (variação em %)	5,8	5,3	7,3	6,5	4,9	5,4	4,8
Exportações de bens e serviços (variação em %)	3,8	3,8	2,5	2,7	3,8	3,2	2,7
Importações de bens e serviços (variação em %)	5,8	3,9	5,2	4,7	3,9	4,4	3,9
Contribuição para o crescimento do PIB real:							
- Procura interna final	3,1	2,1	2,8	2,8	2,1	2,4	2,3
- Variação dos inventários	0,1	-0,2	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
- Exportações líquidas	-0,8	-0,2	-1,1	-0,9	-0,2	-0,5	-0,6
Hiato do produto[1]	1,6	0,9	1,7	1,7	0,6	1,5	1,5
Emprego (variação em %)	2,3	0,6	1,0	1,0	0,6	0,6	0,5
Taxa de desemprego (%)	7,0	6,6	6,4	6,4	6,3	6,1	6,0
Produtividade do trabalho (variação em %)	0,1	1,3	0,8	1,0	1,3	1,3	1,2
Inflação IHPC (%)	1,2	1,4	0,4	0,3	1,5	1,1	1,1
Deflator do PIB (variação em %)	1,6	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	1,5
Remunerações dos trabalhadores (*per capita*, variação em %)	2,5	2,7	2,7	3,2	3,0	3,2	2,9
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao resto do mundo (% do PIB)	1,2	0,4	0,5	0,7	0,5	0,2	0,5

Nota:

[1] Em percentagem do PIB potencial, com o crescimento do PIB potencial recalculado pelos serviços da Comissão com base no cenário previsto no programa e utilizando a metodologia acordada em comum.

Fonte:

Programa de estabilidade de 2019 (PE); projeto de plano orçamental de 2020 (PPO); previsões ad hoc *da Comissão (COM), cálculos da Comissão.*

3. EVOLUÇÃO RECENTE E PROJETADA DA SITUAÇÃO ORÇAMENTAL

3.1. Evolução do défice

Em 2019, comparativamente ao programa de estabilidade de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado inclui uma revisão em baixa do défice nominal previsto, de 0,2 % para 0,1 % do PIB. Esta revisão em baixa reflete uma diminuição das receitas projetadas mais do que compensada pela diminuição das despesas projetadas. Analisando o lado das receitas, em comparação com o programa de estabilidade de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado prevê uma redução das receitas fiscais e de outras receitas não fiscais (respetivamente, -0,4 % e -0,2 % do PIB), apenas parcialmente compensada por receitas mais elevadas provenientes das contribuições sociais (+0,1 % do PIB). Analisando o lado das despesas, em comparação com o programa de estabilidade de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado prevê uma redução das outras despesas e das despesas com juros algo menor (respetivamente, -0,3 % e -0,2 % do PIB), juntamente com revisões em baixa ligeiramente menos acentuadas também a nível do consumo intermédio e do investimento público (em ambos os casos -0,1 % do PIB). Em contrapartida, em comparação com o programa de estabilidade de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado prevê que as despesas com prestações sociais sejam ligeiramente superiores (+0,1 % do PIB).

Analogamente ao projeto de plano orçamental atualizado, as previsões *ad hoc* da Comissão projetam igualmente um défice nominal de 0,1 % do PIB em 2019. Embora, de um modo geral, nas previsões da Comissão as receitas totais estejam globalmente em conformidade com o projeto de plano orçamental atualizado, as previsões da Comissão apontam para receitas fiscais ligeiramente mais elevadas (+0,1 % do PIB), de acordo com as elasticidades fiscais normais de Portugal, devendo ser aproximadamente compensadas pela diminuição das receitas das contribuições sociais (-0,1 % do PIB). Embora, de um modo geral, nas previsões da Comissão as despesas totais estejam também globalmente em conformidade com o projeto de plano orçamental atualizado, as previsões da Comissão apontam para despesas ligeiramente mais elevadas com as remunerações dos trabalhadores e com o consumo intermédio (conjuntamente, +0,1 % do PIB), aproximadamente compensadas por um investimento público ligeiramente inferior (-0,1 % do PIB), refletindo a execução orçamental recente no ano em curso.

Para 2020, comparativamente ao programa de estabilidade de 2020, o projeto de plano orçamental atualizado prevê valores mais elevados para as receitas e as despesas (em ambos os casos +0,1 % do PIB), traduzindo-se conjuntamente numa revisão em baixa (de -0,1 % do PIB) do excedente nominal previsto, de 0,3 % do PIB no programa de estabilidade de 2019 para 0,2 % do PIB no projeto de plano orçamental atualizado. Analisando o lado das receitas, em comparação com o programa de estabilidade de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado prevê menores receitas dos impostos diretos (-0,2 % do PIB), o que deverá ser mais do que compensado por receitas mais elevadas provenientes das contribuições sociais e de outras receitas não fiscais (em ambos os casos +0,1 % do PIB). Analisando o lado das despesas, em comparação com o programa de estabilidade de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado prevê valores mais elevados para as outras despesas e despesas com as remunerações dos trabalhadores (respetivamente, +0,2 % e +0,1 % do PIB), devendo ser apenas parcialmente compensadas por menores níveis do consumo intermédio e das despesas com juros (ambos -0,1 % do PIB).

Em comparação com o projeto de plano orçamental atualizado, as previsões *ad hoc* da Comissão projetam um excedente nominal ligeiramente menor, de 0,1 % do PIB em 2020. Tal deve-se a uma composição ligeiramente diferente das finanças públicas em 2020, refletindo as projeções de receitas mais baixas e de despesas mais elevadas. Quanto ao lado das receitas, as previsões da Comissão apontam para receitas fiscais mais elevadas (+0,2 % do PIB), que é, no entanto, mais do que compensado por pressupostos mais prudentes para as receitas provenientes das contribuições sociais e de outras receitas não fiscais (em ambos os casos -0,1 % do PIB). Quanto ao lado das despesas, a Comissão prevê despesas mais elevadas com as remunerações dos trabalhadores (+0,2 % do PIB), tendo em conta o historial de aumento contínuo do emprego público no período 2016-2019 e o descongelamento em curso das carreiras na administração pública, juntamente com despesas mais elevadas também com o consumo intermédio e as prestações sociais (em ambos os casos +0,1 % do PIB). Prevê-se que estes desenvolvimentos sejam apenas parcialmente compensados por um menor investimento público (-0,2 % do PIB), refletindo a tendência persistente de investimento público contido em Portugal desde há vários anos.

Os riscos que afetam as projeções orçamentais tendem para uma revisão em baixa, devido às incertezas que rodeiam as perspetivas macroeconómicas e ao eventual impacto com efeito de agravamento do défice decorrente de uma nova ativação do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, que poderá ultrapassar os 0,3 % do PIB já incluídos no projeto de plano orçamental atualizado.

Segundo o projeto de plano orçamental atualizado, o saldo estrutural (recalculado)[2] deverá melhorar 0,1 % do PIB em 2019, passando para um défice estrutural de 0,5 % do PIB. O esforço estrutural previsto para 2019 está em conformidade com o programa de estabilidade de 2019, apesar do défice estrutural mais elevado previsto no projeto de plano orçamental atualizado. Por outro lado, o projeto de plano orçamental atualizado prevê que o saldo estrutural melhore 0,3 % do PIB em 2020, passando para um défice estrutural de 0,2 % do PIB. Consequentemente, o esforço estrutural previsto para 2020 é ligeiramente inferior ao previsto no programa de estabilidade de 2019, refletindo em parte os planos atualizados para o saldo nominal em 2019 e em 2020.

Analogamente ao projeto de plano orçamental atualizado, as previsões *ad hoc* da Comissão projetam igualmente que o saldo estrutural melhore 0,1 % do PIB em 2019, passando para um défice estrutural de 0,5 % do PIB. Por outro lado, as previsões da Comissão preveem que o saldo estrutural melhore 0,2 % do PIB em 2020, passando para um défice estrutural de 0,3 % do PIB. A diferença resultante para 2020, em comparação com o projeto de plano orçamental atualizado, reflete principalmente o excedente nominal inferior nas previsões da Comissão.

A taxa de rendibilidade das obrigações soberanas da área do euro permanecem a níveis historicamente baixos, situando-se atualmente as taxas a 10 anos de Portugal em 0,42 %[3]. Por conseguinte, o total de pagamentos de juros pelas administrações públicas continuou a diminuir em termos de percentagem do PIB. Com base nas informações incluídas no projeto de plano orçamental atualizado, as despesas com juros de Portugal devem diminuir, de 3,4 % do PIB em 2018 para 3,1 % em 2019, e de novo para 2,9 % em 2020, níveis bastante inferiores ao ponto culminante de 4,9 % do PIB registado em 2012 no auge da crise da dívida soberana da área do euro. A panorâmica depreendida do plano de Portugal é confirmada pelas previsões da Comissão.

No respeitante ao cumprimento das regras orçamentais nacionais em termos numéricos, a evolução projetada do saldo estrutural e das despesas aponta para riscos de incumprimento tanto da regra que impõe um ajustamento anual mínimo do saldo estrutural equivalente a 0,5 % do PIB como do critério do valor de referência para as despesas enquanto o objetivo orçamental de médio prazo não é atingido, conforme estabelecido no artigo 12.º-C, n.º 6, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) em vigor[4].

---

[2] Saldo corrigido de variações cíclicas, líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão de acordo com a metodologia acordada em comum.

[3] Taxa de rendibilidade das obrigações a 10 anos em 2 de janeiro de 2020; fonte: Bloomberg.

[4] Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (oitava alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto), denominada Lei de Enquadramento Orçamental.

Quadro 2: Composição do ajustamento orçamental

(% do PIB)	2018		2019			2020			Variação: 2018-2020
	COM	PPO	PE	PPO	COM	PE	PPO	COM	PPO
Receitas	**43,0**	**43,0**	**43,8**	***43,3***	**43,3**	**43,7**	***43,8***	**43,7**	**0,8**
das quais:									
- Impostos sobre a produção e as importações	15,2	15,2	15,3	*15,2*	15,2	15,2	*15,2*	15,3	0,0
- Impostos correntes sobre o rendimento, o património, etc.	10,1	10,1	10,2	*9,9*	10,0	10,1	*9,9*	10,0	-0,2
- Impostos sobre os capitais	0,0	0,0	0,0	*0,0*	0,0	0,0	*0,0*	0,0	0,0
- Contribuições sociais	11,7	11,7	11,9	*12,0*	11,9	12,0	*12,1*	12,0	0,4
- Outros (residual)	6,0	6,0	6,4	*6,2*	6,2	6,4	*6,5*	6,4	0,5
Despesas	**43,5**	**43,5**	**43,9**	**43,4**	**43,4**	**43,4**	**43,5**	**43,6**	**0,1**
das quais:									
- Despesas primárias	40,1	40,1	40,7	40,3	40,3	40,3	40,6	40,7	0,5
das quais:									
Remunerações dos trabalhadores	10,7	10,7	10,8	10,8	10,8	10,7	10,8	11,0	0,1
Consumo intermédio	5,4	5,4	5,4	5,3	5,4	5,4	5,3	5,4	-0,1
Prestações sociais	18,2	18,2	18,3	18,4	18,4	18,3	18,3	18,4	0,1
Subsídios	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1
Formação bruta de capital fixo	1,9	1,9	2,1	2,0	1,9	2,3	2,3	2,1	0,4
Outras (residual)	3,5	3,5	3,7	3,4	3,4	3,2	3,4	3,4	-0,1
- Despesas com juros	3,4	3,4	3,3	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	-0,5
Saldo das administrações públicas (SAP)	**-0,4**	**-0,4**	**-0,2**	**-0,1**	**-0,1**	**0,3**	**0,2**	**0,1**	**0,7**
Saldo primário	**2,9**	**2,9**	**3,1**	**3,0**	**3,0**	**3,3**	**3,2**	**3,0**	**0,2**
Medidas pontuais e outras medidas temporárias	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5	-0,5	-0,3	-0,4	-0,4	0,3
SAP excluindo medidas pontuais	**0,2**	**0,2**	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,6**	**0,7**	**0,5**	**0,4**
Hiato do produto[1]	1,6	1,6	0,9	1,7	1,7	0,6	1,5	1,5	-0,1
Saldo corrigido das variações cíclicas[1]	-1,3	-1,3	-0,6	-1,0	-1,0	0,0	-0,6	-0,7	0,7
Saldo estrutural (SE)[2]	**-0,6**	**-0,6**	**-0,1**	**-0,5**	**-0,5**	**0,3**	**-0,2**	**-0,3**	**0,4**
Saldo primário estrutural[2]	2,8	2,8	3,2	2,6	2,6	3,3	2,8	2,6	0,0

Notas:

[1] Hiato do produto (em % do PIB potencial) e saldo corrigido das variações cíclicas de acordo com o plano/programa, recalculados pelos serviços da Comissão com base no cenário previsto no plano/programa utilizando a metodologia comummente acordada.

[2] O saldo (primário) estrutural corresponde ao saldo (primário) corrigido das variações cíclicas excluindo medidas pontuais e outrras medidas temporárias.

Fonte:
Programa de estabilidade de 2019 (PE); projeto de plano orçamental de 2020 (PPO); previsões ad hoc *da Comissão (COM), cálculos da Comissão.*

As autoridades portuguesas indicaram, no programa de estabilidade de 2018, que o impacto orçamental das despesas excecionais com a prevenção de incêndios florestais foi significativo e deve ser considerado uma ocorrência excecional não controlável pelo Governo, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. Mais especificamente, estas despesas foram estimadas em 0,07 % do PIB em 2018. Em relação a este aspeto, Portugal solicitou permissão para um desvio temporário em relação à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, equivalente a 0,07 % do PIB em 2018.

O ofício de 9 de maio de 2019, enviado no contexto da apresentação do programa de estabilidade de 2019, confirmou um montante de 0,04 % do PIB para medidas preventivas, com base nos dados de execução orçamental de 2018. De acordo com a subsequente avaliação da Comissão, na primavera de 2019, as despesas adicionais elegíveis para medidas de prevenção em 2018 ascendiam a 0,04 % do PIB. Globalmente, a Comissão considerou que

Portugal poderia beneficiar de uma autorização de desvio temporário equivalente a 0,04 % do PIB devido às despesas adicionais excecionais em 2018 relacionadas com medidas preventivas para proteger o território nacional contra os incêndios florestais. Por conseguinte, estima-se em 0,04 % do PIB o efeito de reporte para 2020 das despesas excecionais realizadas em 2018 relacionadas com as medidas preventivas tomadas para a proteção do território nacional contra os incêndios florestais, na sequência dos incêndios florestais de grande escala verificados em 2017.

3.2. Evolução da dívida

Na sequência de uma diminuição de 3,8 % do PIB em 2018, passando para 122,2 %, prevê-se que o rácio dívida pública/PIB permaneça numa trajetória firmemente descendente, diminuindo em média 3,0 % do PIB em 2019 e 2020, de acordo com o projeto de plano orçamental atualizado; e, em média, 2,7 % do PIB, de acordo com as previsões *ad hoc* da Comissão. Em comparação com o programa de estabilidade de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado prevê que a redução do rácio dívida/PIB desacelere 0,3 % do PIB em 2019 e 0,7 % do PIB em 2020, devido principalmente aos ajustamentos *stock*-fluxo mais elevados programados em ambos os anos. Do mesmo modo, em comparação com o projeto de plano orçamental atualizado, o ritmo mais moderado de redução do rácio dívida pública/PIB projetado nas previsões da Comissão reflete sobretudo os ajustamentos *stock*-fluxo mais elevados programados, combinados com uma projeção inferior para o crescimento real do PIB especificamente para 2020. Um certo risco, limitado, que afeta o perfil de redução da dívida pública poderá resultar do potencial impacto com efeito de agravamento da dívida decorrente de uma nova ativação do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, que poderá ultrapassar os 0,3 % do PIB já incluídos no projeto de plano orçamental atualizado.

No respeitante ao cumprimento das regras orçamentais nacionais, as disposições relativas à dívida pública constantes do artigo 10.º-G, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental atualmente em vigor remetem para as disposições aplicáveis do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 no respeitante à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, ou seja, para a regra transitória em matéria de dívida no que diz respeito a 2019 e para o valor de referência para a redução da dívida no que diz respeito a 2020.

Quadro 3: Evolução da dívida

(% do PIB)	2018	2019			2020		
		PE	PPO	COM	PE	PPO	COM
Rácio da dívida bruta[1]	**122,2**	**118,6**	**118,9**	**119,2**	**115,2**	**116,2**	**116,7**
Variação do rácio	-3,8	-3,6	-3,3	-3,0	-3,4	-2,7	-2,5
Contribuições[2]:							
1. Saldo primário	**-2,9**	**-3,1**	**-3,0**	**-3,0**	**-3,3**	**-3,2**	**-3,0**
2. Efeito «bola de neve»	**-1,5**	**-0,7**	**-0,9**	**-0,9**	**-0,9**	**-0,9**	**-0,8**
Do qual:							
Despesas com juros	3,4	3,3	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9
Efeito do crescimento real	-3,0	-2,2	-2,2	-2,3	-2,2	-2,2	-2,0
Efeito da inflação	-1,9	-1,8	-1,7	-1,7	-1,8	-1,6	-1,7
3. Ajustamento *stock* -fluxo	**0,6**	**0,3**	**0,6**	**0,9**	**0,9**	**1,3**	**1,3**

Notas:

[1] Final do período.

[2] O efeito «bola de neve» reflete o impacto das despesas com juros sobre a dívida acumulada, assim como o impacto do crescimento real do PIB e da inflação sobre o rácio da dívida (através do denominador). O ajustamento *stock* -fluxo inclui as diferenças entre contabilidade de caixa e contabilidade de exercício, a acumulação de ativos financeiros e a valorização, bem como outros efeitos

Fonte:
Programa de estabilidade de 2019 (PE); projeto de plano orçamental de 2020 (PPO); previsões ad hoc *da Comissão (COM), cálculos da Comissão.*

3.3. Medidas subjacentes ao projeto de plano orçamental

Em comparação com o projeto de plano orçamental baseado num cenário de políticas inalteradas, apresentado em 15 de outubro de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado apresenta um pacote de novas medidas de política orçamental[5] de natureza estrutural e medidas pontuais para 2020, o que implica, de um modo geral, um impacto quase nulo no lado das receitas e um aumento de cerca de 0,9 % do PIB no lado das despesas. Com base nestas medidas, as novas medidas de política orçamental de natureza estrutural deverão ter globalmente um impacto quase nulo nas receitas públicas em 2020, prevendo-se que aumentem as despesas em cerca de 0,4 % do PIB; o resto do impacto deve-se a medidas pontuais.

Analisando o lado das receitas, o impacto com efeito de deterioração do saldo de algumas reduções específicas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, do imposto sobre o valor acrescentado e das propinas escolares deverá ser aproximadamente compensado pelo impacto com efeito de melhoria do saldo de aumentos seletivos do imposto de selo e das medidas destinadas a incentivar a descarbonização. Analisando o lado das despesas, o impacto com efeito de deterioração do saldo mais importante (-0,33 % do PIB) diz respeito ao processo em curso de descongelamento gradual das carreiras na administração pública, acompanhado de revisões adicionais das carreiras e de atualizações salariais. Além disso, estão programadas várias medidas conducentes a um aumento global das prestações sociais, comportando assim um impacto adicional com efeito de deterioração do saldo (-0,17 % do PIB), através nomeadamente

[5] O quadro de medidas discricionárias apresentado no projeto de plano orçamental atualizado mostra, para 2019 e 2020, apenas o impacto previsto das novas medidas de política orçamental ou revisões do impacto esperado das medidas anteriores sobre o plano. Por conseguinte, o quadro não abrange o impacto previsto das medidas de política orçamental de anos anteriores incluídas no cenário de políticas inalteradas com um impacto orçamental adicional em 2019 e 2020.

das revisões em curso das reformas antecipadas para as carreiras longas, da atualização da prestação social para a inclusão, do abono de família e do complemento solidário para idosos, bem como do programa que prevê a redução dos preços dos transportes públicos. Prevê-se que o impacto com efeito de deterioração do saldo destas medidas seja compensado em parte pelo impacto com efeito de melhoria do saldo (+0,09 % do PIB) decorrente de poupanças adicionais a nível da eficiência obtidas no contexto da revisão em curso das despesas públicas.

Para além das medidas de política orçamental de natureza estrutural acima referidas, o saldo nominal de 2020 deverá também ser afetado por medidas pontuais, que implicam um aumento de cerca de 0,1 % do PIB no lado das receitas e de perto de 0,5 % do PIB no lado das despesas. Por um lado, as medidas pontuais abrangem a recuperação prevista de parte da garantia concedida ao Banco Privado Português; e, por outro, as transferências de capital adicionais para o Novo Banco e uma decisão judicial desfavorável para a Câmara Municipal de Lisboa, entre outros impactos pontuais mais pequenos com efeito de deterioração do saldo no lado das despesas.

As previsões *ad hoc* da Comissão têm em conta todas as medidas previstas de política orçamental, com as taxas de rendibilidade especificadas no projeto de plano orçamental atualizado. Em termos gerais, com base nas medidas de política orçamental comunicadas, a estratégia orçamental de Portugal continuará a basear-se no dinamismo das receitas cíclicas, na diminuição das despesas com juros e na contenção do investimento público, como meio de financiar a expansão da massa salarial do setor público e o aumento das prestações sociais. Em especial, os ganhos excecionais resultantes da baixa despesa com juros não parecem ser suficientemente utilizados para acelerar a redução do rácio dívida pública/PIB. O alargamento da revisão em curso das despesas públicas para obter poupanças mais ambiciosas a nível da eficiência poderia ajudar a atenuar as pressões crescentes sobre o lado das despesas do orçamento.

Quadro 4: Principais medidas discricionárias comunicadas no projeto de plano orçamental

A. Medidas discricionárias adotadas pelas administrações públicas - lado das receitas

Componentes	Impacto orçamental (% do PIB) (comunicado pelas autoridades)	
	2019	**2020**
Impostos sobre a produção e as importações	0,01	0,02
Impostos correntes sobre o rendimento, património, etc.	-0,01	-0,05
Impostos sobre os capitais	0,00	0,00
Contribuições sociais	0,00	0,00
Rendimentos sobre bens imobiliários	0,00	0,00
Outras	-0,01	0,06
Total	**0,00**	**0,03**

Nota:

O impacto orçamental na tabela é o impacto agregado das medidas comunicadas pelas autoridades nacionais. Um sinal positivo implica que as receitas aumentaram como consequência dessa medida.

Fonte:

Projeto de plano orçamental de 2020

B. Medidas discricionárias adotadas pelas administrações públicas - lado das despesas

Componentes	Impacto orçamental (% do PIB) (comunicado pelas autoridades)	
	2019	**2020**
Remunerações dos trabalhadores	0,32	0,33
Consumo intermédio	0,00	-0,09
Prestações sociais	0,26	0,17
Despesas com juros	0,00	0,00
Subsídios	0,00	0,00
Formação bruta de capital fixo	0,00	0,00
Transferências de capital	0,00	0,48
Outras	0,00	0,00
Total	**0,58**	**0,89**

Nota:

O impacto orçamental na tabela é o impacto agregado das medidas comunicadas pelas autoridades nacionais. Um sinal positivo implica que as receitas aumentaram como consequência dessa medida.

Fonte:

Projeto de plano orçamental de 2020

4. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO

Portugal está sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e deve assegurar a realização de progressos suficientes para a concretização do objetivo orçamental de médio prazo. O objetivo orçamental de médio prazo de Portugal a partir de 2020 consiste numa situação orçamental equilibrada em termos estruturais. A caixa 2 apresenta as mais recentes recomendações específicas dirigidas a Portugal no domínio das finanças públicas. Portugal está igualmente sujeito às disposições transitórias que visam a realização de progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019 e continuará sujeito a esse mesmo valor de referência a partir de 2020.

Caixa 2: Recomendações do Conselho dirigidas a Portugal

Em 9 de julho de 2019, o Conselho dirigiu recomendações a Portugal no contexto do Semestre Europeu. No respeitante às finanças públicas, em particular, o Conselho recomendou a Portugal que atingisse o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a margem de tolerância associada a ocorrências excecionais que justificam a concessão de uma permissão de desvio temporário, e que utilizasse as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Esta situação é compatível com uma taxa de crescimento nominal máxima das despesas públicas primárias líquidas de 1,7 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,4 % do PIB em 2020.

4.1. Cumprimento do critério da dívida

Tendo corrigido a sua situação de défice excessivo em 2016, Portugal encontra-se agora no período de transição, nos próximos três anos, devendo realizar progressos suficientes em direção ao cumprimento do valor de referência para a redução da dívida. Significa isto que, durante esse período, Portugal deverá realizar progressos suficientes (em termos de ajustamento estrutural linear mínimo) em direção ao cumprimento do valor de referência para a redução da dívida no final do período de transição.

O projeto de plano orçamental atualizado não apresenta informações suficientes para avaliar a conformidade com as disposições transitórias destinadas a assegurar a realização de progressos suficientes em direção ao cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019. De acordo com as previsões *ad hoc* da Comissão, a regra transitória em matéria de dívida traduz-se na exigência de um ajustamento estrutural linear mínimo ligeiramente negativo (-0,3 % do PIB) em 2019. Com base na melhoria prevista do saldo estrutural, equivalente a 0,1 % do PIB, estimada nas previsões da Comissão, Portugal deverá realizar progressos suficientes em direção ao cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019.

Uma vez que o rácio da dívida deverá ascender a 119,2 % do PIB em 2019, Portugal terá de respeitar o valor de referência para a redução da dívida a partir de 2020. O projeto de plano orçamental atualizado não inclui informações suficientes para avaliar a conformidade com o valor de referência para a redução da dívida em 2020. Com base nas previsões *ad hoc* da Comissão, o valor de referência para a redução da dívida deverá ser atingido em 2020 (com um diferencial negativo de 0,7 % do PIB).

Quadro 5: Cumprimento do critério da dívida

	2018	2019			2020		
		PE	PPO	COM	PE	PPO	COM
Rácio da dívida bruta	**122,2**	**118,6**	**118,9**	**119,2**	**115,2**	**116,2**	**116,7**
Diferencial em relação ao valor de referência para a dívida [1,2]					-5,2		-0,7
Ajustamento estrutural [3]	0,8	0,1	0,1	0,1			
A comparar com:							
Ajustamento exigido [4]	0,4	-1,4		-0,3			

Notas:

[1] Não aplicável aos Estados-Membros com um PDE em curso em novembro de 2011 e nos 3 anos subsequentes à correção do défice excessivo.

[2] Mostra a diferença entre o rácio dívida/PIB e o valor de referência para a dívida. Se for positivo, o rácio dívida bruta/PIB projetado não cumpre o valor de referência para a redução da dívida.

[3] Só se aplica durante o período de transição de três anos após a correção do défice excessivo para os PDE em curso em novembro de 2011.

[4] Define o ajustamento estrutural anual mínimo ainda necessário ao longo do período de transição para assegurar – a ser respeitado – que o Estado-Membro irá cumprir o valor de referência para a redução da dívida no final do período de transição, assumindo que as projeções orçamentais da COM para os anos anteriores (PE) são atingidas.

Fonte:

Programa de estabilidade de 2019 (PE); projeto de plano orçamental de 2020 (PPO); previsões ad hoc *da Comissão (COM), cálculos da Comissão.*

4.2. Ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo

Em 2019, o Conselho recomendou a Portugal que assegurasse que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não excedia 0,7 % em 2019, o que correspondia a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB.

Em 2019, de acordo com as informações contidas no projeto de plano orçamental atualizado, a taxa de crescimento nominal projetada das despesas públicas primárias líquidas deverá ultrapassar o valor de referência para as despesas aplicável (0,7 % do PIB), conduzindo a um desvio de 1,3 % do PIB em relação ao requisito, o que aponta para o risco de desvio significativo nesse ano. Com base no projeto de plano orçamental atualizado, o saldo estrutural deverá melhorar 0,1 % do PIB em 2019 e manter-se a uma distância de 0,7 % do PIB em relação ao objetivo orçamental de médio prazo aplicável no período 2017-2019 (isto é, um excedente estrutural de 0,25 % do PIB), o que aponta para o risco de algum desvio (0,5 % do PIB) em relação ao ajustamento estrutural anual recomendado de 0,6 % do PIB. Esta situação exige uma avaliação global. O esforço orçamental calculado com base no critério do saldo estrutural é influenciado favoravelmente pelas receitas extraordinárias e pela diminuição das despesas com juros, que são excluídas do critério do valor de referência para as despesas. Além disso, a divergência entre os dois indicadores decorre igualmente das diferenças entre o crescimento do PIB potencial subjacente ao saldo estrutural e a taxa de crescimento a médio prazo do PIB potencial utilizada para fixar o valor de referência para as despesas. Com base no projeto de plano orçamental atualizado, a avaliação global prevê um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento estrutural recomendado em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019, e em 2018 e 2019 considerados conjuntamente.

Por outro lado, com base nas previsões *ad hoc* da Comissão, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas deverá também ultrapassar o valor de referência para as despesas aplicável (0,7 % do PIB), conduzindo a um desvio de 1,5 % do PIB em relação ao requisito, o que aponta para o risco de desvio significativo em 2019. O saldo estrutural deverá

melhorar 0,1 % do PIB em 2019, apontando assim para o risco de algum desvio (0,5 % do PIB) em relação ao ajustamento estrutural anual recomendado de 0,6 % do PIB. Uma avaliação global baseada nas previsões *ad hoc* da Comissão, tendo em conta os efeitos acima referidos, confirma a existência do risco de desvio significativo em relação ao ajustamento estrutural recomendado em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019, e em 2018 e 2019 considerados conjuntamente.

Relativamente a 2020, o Conselho recomendou que Portugal atingisse o objetivo orçamental de médio prazo aplicável no período 2020-2022 (isto é, uma situação orçamental de equilíbrio em termos estruturais), tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Esta situação é compatível com uma taxa de crescimento nominal máxima das despesas públicas primárias líquidas de 1,7 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,4 % do PIB em 2020. O saldo estrutural do projeto de plano orçamental atualizado, recalculado pela Comissão utilizando a metodologia acordada em comum, é estimado num défice estrutural de 0,2 % do PIB e, por conseguinte, considerado próximo do objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta a margem de tolerância associada a circunstâncias excecionais para as quais é autorizado um desvio temporário. Assim, a avaliação baseada no projeto de plano orçamental atualizado aponta, em 2020, para o risco de algum desvio em relação ao ajustamento estrutural recomendado em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Ao mesmo tempo, o critério do valor de referência para as despesas aponta para um risco de desvio significativo em relação ao requisito em 2020 (diferencial de 0,7 % do PIB). Se deixar de se prever que o saldo estrutural esteja próximo do objetivo orçamental de médio prazo em futuras avaliações, a avaliação global terá de ter em conta um possível desvio em relação ao requisito.

Por sua vez, com base nas previsões *ad hoc* da Comissão, o défice estrutural projetado, de 0,3 % do PIB, estará ligeiramente mais distante do objetivo orçamental de médio prazo em 2020, em comparação com o saldo estrutural constante do projeto de plano orçamental atualizado, recalculado pela Comissão, não podendo, por conseguinte, ser considerado próximo deste objetivo. A taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas deverá também ultrapassar o valor de referência para as despesas aplicável (1,7 % do PIB), conduzindo a um desvio de 0,8 % do PIB em relação ao requisito, o que aponta para um risco de desvio significativo em 2020. O saldo estrutural deverá melhorar 0,2 % do PIB em 2020, apontando assim para o risco de algum desvio (0,2 % do PIB) em relação ao ajustamento estrutural anual recomendado de 0,4 % do PIB. O esforço orçamental calculado com base no critério do saldo estrutural é influenciado favoravelmente pelas receitas extraordinárias e pela diminuição das despesas com juros, que são excluídas do critério do valor de referência para as despesas. Além disso, a divergência entre os dois indicadores decorre igualmente das diferenças entre o crescimento do PIB potencial subjacente ao saldo estrutural e a taxa de crescimento a médio prazo do PIB potencial utilizada para fixar o valor de referência para as despesas. Assim, uma avaliação global baseada nas previsões *ad hoc* da Comissão aponta para um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento estrutural recomendado em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2020. Em 2019 e 2020 considerados conjuntamente, o critério do valor de referência para as despesas e o critério do saldo estrutural apontam para um risco de desvio significativo, risco esse que se confirma procedendo a uma avaliação global. Assim, uma avaliação global com base nas previsões da Comissão do outono de 2019 aponta para um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento estrutural recomendado em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, tanto em 2020 como ao longo de 2019 e 2020 quando considerados no seu conjunto.

Quadro 6: Cumprimento dos requisitos da vertente preventiva

(% do PIB)	2018	2019		2020	
Situação inicial[1]					
Objetivo orçamental de médio prazo (OMP)	0,25	0,25		0,0	
Saldo estrutural[2] (COM)	-0,6	-0,5		-0,3	
Saldo estrutural num cenário de políticas inalteradas (COM)	-0,9	-0,4		-	
Situação em relação ao OMP[3]	OMP não atingido	OMP não atingido		OMP não atingido	
	2018	**2019**		**2020**	
(% do PIB)	**COM**	**PPO**	**COM**	**PPO**	**COM**
Critério do saldo estrutural					
Ajustamento exigido[4]	0,6	0,6		0,4	
Ajustamento exigido corrigido[5]	0,6	0,6		0,4	
Variação do saldo estrutural[6]	0,9	0,1	0,1	0,3	0,2
Desvio anual em relação ao ajustamento exigido[7]	0,3	-0,5	-0,5	-0,1	-0,2
Desvio médio ao longo de 2 anos em relação ao ajustamento exigido	0,3	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3
Critério do valor de referência para as despesas					
Taxa de referência aplicável[8]	0,2	0,7		1,7	
Desvio anual com ajustamento para as medidas pontuais[9]	-1,5	-1,3	-1,5	-0,7	-0,8
Desvio médio ao longo de 2 anos com ajustamento para as medidas pontuais[9]	-1,0	-1,4	-1,5	-1,0	-1,1

Notas

[1] O nível mais favorável do saldo estrutural, medido pela percentagem do PIB alcançada no final do ano t-1, entre as previsões da primavera (t-1) e as previsões mais recentes, determina se existe ou não a necessidade de ajustamento em direção ao OMP no ano t. É autorizada uma margem de 0,25 pontos percentuais na avaliação da concretização do OMP.

[2] O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental corrigido das variações cíclicas excluindo medidas pontuais.

[3] Com base no saldo estrutural relevante no ano t-1.

[4] Com base na situação em relação ao OMP, na situação cíclica e no nível da dívida (cf. Comissão Europeia: Vade-mécum sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento, ed. 2018, página 38).

[5] Ajustamento exigido corrigido das cláusulas, da eventual margem para o OMP e do desvio autorizado em caso de ultrapassagem dos requisitos.

[6] Variação do saldo estrutural em comparação com o ano t-1. Foi conduzida uma avaliação ex post (em relação a 2018) como base nas previsões da Comissão da primavera de 2019.

[7] A diferença entre a variação do saldo estrutural e o ajustamento exigido corrigido.

[8] Taxa de referência de médio prazo do crescimento do PIB potencial. A taxa de referência (padrão) aplica-se a partir do ano t+1, se o país tiver atingido o seu OMP no ano t. É aplicável uma taxa corrigida enquanto o país estiver a proceder a um ajustamento em direção ao seu OMP, incluindo o ano t.

[9] Desvio da taxa de crescimento das despesas públicas líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas, de aumentos das receitas obrigatórios por lei e de medidas pontuais em relação à taxa de referência aplicável, em termos de efeito sobre o saldo estrutural. O agregado das despesas utilizado para o valor de referência em matéria de despesas é obtido de acordo com a metodologia comummente acordada. Um sinal negativo significa que o crescimento das despesas ultrapassou a taxa de referência aplicável.

Fonte:

Projeto de plano orçamental de 2020 (PPO); previsões ad hoc *da Comissão (COM), cálculos da Comissão.*

5. COMPOSIÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E EXECUÇÃO DAS REFORMAS ORÇAMENTAIS E ESTRUTURAIS

O projeto de plano orçamental atualizado prevê para 2020 um forte aumento do rácio receitas/PIB (+0,5 % do PIB) e um aumento moderado do rácio despesas/PIB (+0,2 % do PIB). Analisando o lado das receitas, o aumento é explicado por rácios mais elevados das contribuições sociais e outras receitas não fiscais relativamente ao PIB, enquanto se prevê que o rácio receitas fiscais/PIB se mantenha sensivelmente inalterado. Analisando o lado das despesas, a expansão moderada decorre principalmente do aumento previsto do investimento público e de outras despesas, que se espera venham a ser apenas parcialmente compensado pela diminuição das despesas com juros.

O projeto de plano orçamental atualizado refere novas medidas respeitadoras do ambiente (incluindo medidas fiscais para incentivar a descarbonização) e novas medidas para reforçar o incentivo do sistema fiscal ao crescimento em 2020 (incluindo reduções seletivas do imposto

sobre o rendimento das pessoas singulares para os jovens trabalhadores e os casais com filhos até 3 anos, bem como da tributação autónoma no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas).

Em termos de reformas orçamentais e estruturais, as recomendações específicas dirigidas a Portugal em 2019 incidem sobre dois aspetos principais: i) a necessidade de melhoria da qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial destaque para uma redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais; e ii) a necessidade de melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e exaustivo.

No respeitante ao reforço da qualidade das finanças públicas dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento, o aumento do investimento público em 2019 deverá ficar aquém dos planos do Governo contidos no orçamento de 2019. O projeto de plano orçamental atualizado estima que o investimento público aumente para 2,0 % do PIB em 2019 e 2,3 % do PIB em 2020. Em comparação com o programa de estabilidade de 2019, o projeto de plano orçamental atualizado inclui uma revisão em baixa do investimento público, de 0,1 % do PIB em 2019, mantendo simultaneamente os planos do Governo para 2020. Ao mesmo tempo, a Comissão prevê um menor investimento público em 2019 e 2020. O rácio investimento público/PIB de Portugal manter-se-á assim significativamente abaixo dos rácios de 2,8 % do PIB na área do euro e de 3,0 % do PIB na UE projetados para 2020, de acordo com as previsões da Comissão.

Relativamente ao controlo global das despesas, à eficiência em termos de custos e a uma orçamentação adequada, Portugal realizou uma revisão das despesas públicas ao longo dos últimos quatro anos, com o objetivo de melhorar a eficiência das despesas públicas numa gama alargada de domínios que abrangem a saúde, a educação, a justiça, os assuntos internos, os contratos públicos e o património do Estado, para além da gestão dos recursos humanos, em termos gerais. A revisão deverá permitir uma poupança a nível da eficiência algo limitada, de cerca de 0,1 % do PIB, tanto em 2019 como em 2020.

No respeitante ao controlo dos pagamentos em atraso nos hospitais, foi criado em 2019 um novo programa abrangente para reforçar a sustentabilidade global do sistema de saúde. O programa deverá introduzir um novo modelo de governo nos hospitais públicos, com aumentos substanciais da autonomia da contratação e dos orçamentos anuais, em combinação com o reforço da supervisão conjunta por parte dos Ministérios das Finanças e da Saúde. Foi criada em junho de 2019 uma estrutura formal para avaliar a gestão dos hospitais públicos em função desses objetivos, mas a maioria dos novos planos de atividade dos hospitais ainda não foi acordada. Depois de ter diminuído visivelmente em dezembro de 2018, principalmente em resultado de importantes medidas compensatórias *ad hoc* nesse ano, os pagamentos em atraso no setor hospitalar estão de novo em trajetória fortemente ascendente desde julho de 2019. Uma aplicação rápida e eficaz do novo programa poderia contribuir para o abrandamento da acumulação de pagamentos em atraso no setor hospitalar de modo mais duradouro.

No que diz respeito à melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas, estas continuam em geral a ter dificuldades em garantir uma situação financeira equilibrada. Consequentemente, no final de 2019 as empresas públicas estavam, em geral, provavelmente mais longe de uma situação de equilíbrio, em comparação com os planos iniciais do Governo. Por outro lado, a dívida das empresas públicas não financeiras incluída nas administrações

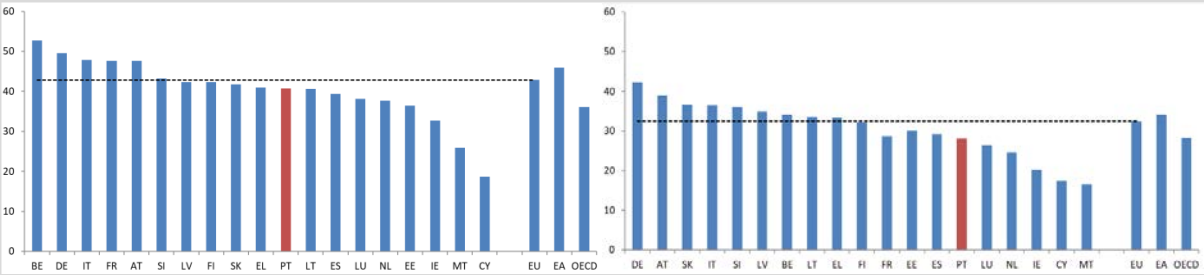
públicas continuou a diminuir, embora a um ritmo em desaceleração. Algumas medidas destinadas a reforçar a sustentabilidade das empresas públicas só estão a ser implementadas gradualmente, incluindo a análise dos dados trimestrais destinados a identificar e corrigir atempadamente desvios face aos orçamentos aprovados. Além disso, a estrutura de capital de uma série de empresas públicas foi reforçada através de injeções de capital consideráveis e da prossecução da liquidação de empresas não rentáveis ou redundantes. A transparência no respeitante à situação financeira das empresas públicas melhorou ligeiramente através da publicação dos dados financeiros trimestrais agregados num prazo mais curto.

Caixa 3: Redução da carga fiscal sobre o trabalho na área do euro

A carga fiscal sobre o trabalho na área do euro é relativamente elevada, o que afeta a atividade económica e o emprego. Neste contexto, o Eurogrupo manifestou o seu empenho em reduzir a carga fiscal sobre o trabalho. Em 12 de setembro de 2015, o Eurogrupo aceitou proceder a uma avaliação comparativa da carga fiscal sobre o trabalho nos Estados-Membros da área do euro face à carga média da UE ponderada pelo PIB, baseando-se em primeiro lugar nos indicadores que medem a cunha fiscal sobre o trabalho para um trabalhador solteiro com um salário médio e para um trabalhador solteiro com um salário baixo. Concordou também em aferir esses dados à luz da média da OCDE, tendo em vista uma maior comparabilidade.

A cunha fiscal sobre o trabalho mede a diferença entre os custos totais de empregar um trabalhador e a remuneração líquida deste último. Inclui os impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e as contribuições para a segurança social dos empregadores e dos trabalhadores. Quanto mais elevada for a cunha fiscal, maior será o desincentivo à entrada no mercado de trabalho ou à contratação de novos trabalhadores. Os gráficos a seguir apresentados mostram a cunha fiscal em Portugal para o caso de um trabalhador solteiro que aufere, respetivamente, um salário médio e um salário baixo (50 % da média), em comparação com a média da UE.

Carga fiscal sobre o trabalho em Portugal para um salário médio e para um salário baixo (2018)



Notas: As médias da UE e da área do euro são ponderadas pelo PIB. A média da OCDE não é ponderada.

Fonte: Base de dados da Comissão Europeia sobre indicadores dos sistemas fiscais e de prestações com base nos dados da OCDE.

A avaliação comparativa é apenas o primeiro passo num processo destinado a extrair conclusões políticas sólidas e específicas sobre cada país. A carga fiscal sobre o trabalho interage com uma grande variedade de outros elementos das políticas, como o sistema de prestações sociais e o sistema de fixação dos salários. Um bom desempenho em matéria de emprego indica que a necessidade de reduzir a tributação do trabalho pode ser menos premente, ao passo que os condicionalismos orçamentais podem obrigar a que as eventuais reduções dos impostos sobre o trabalho sejam inteiramente compensadas por outras medidas de reforço das receitas ou de redução das despesas. Antes de retirar quaisquer conclusões quanto às políticas a prosseguir, é necessário realizar uma análise aprofundada e específica de cada caso.

O projeto de plano orçamental atualizado de Portugal refere medidas seletivas que se espera que venham a diminuir ligeiramente a cunha fiscal sobre o trabalho, nomeadamente através de reduções limitadas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para os jovens trabalhadores e os casais com filhos até 3 anos.

6. CONCLUSÕES GERAIS

Com base nas previsões *ad hoc* da Comissão, é de prever que Portugal realize progressos suficientes em direção ao cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019; e é de prever que assegure esse mesmo cumprimento em 2020. Com base no projeto de plano orçamental atualizado, a avaliação global prevê um risco de desvio significativo em relação aos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019, bem como em 2018 e 2019 considerados conjuntamente. Esse risco de desvio significativo, em 2019 e em 2018 e 2019 considerados conjuntamente, é confirmado por uma avaliação global baseada nas previsões *ad hoc* da Comissão. O saldo estrutural do projeto de plano orçamental atualizado, recalculado pela Comissão utilizando a metodologia acordada em comum, é estimado num défice estrutural de 0,2 % do PIB em 2020, estando por conseguinte próximo do objetivo orçamental de médio prazo nesse ano, tendo em conta a margem de tolerância associada a circunstâncias excecionais para as quais é autorizado um desvio temporário. Assim, a avaliação baseada no projeto de plano orçamental atualizado aponta, em 2020, para o risco de algum desvio em relação ao ajustamento estrutural recomendado em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Por seu lado, o critério do valor de referência para as despesas aponta para o risco de um desvio significativo em relação ao requisito, em 2020 (diferencial de 0,7 % do PIB). Com base nas previsões *ad hoc* da Comissão, a avaliação global prevê um risco de desvio significativo em relação aos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2020, e em 2019 e 2020 considerados conjuntamente.