



Bruxelas, 15.1.2020
C(2020) 196 final

PARECER DA COMISSÃO

de 15.1.2020

sobre o projeto de plano orçamental atualizado de Portugal

{SWD(2020) 5 final}

PARECER DA COMISSÃO

de 15.1.2020

sobre o projeto de plano orçamental atualizado de Portugal

CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. O Regulamento (UE) n.º 473/2013 estabelece disposições que visam melhorar o acompanhamento das políticas orçamentais na área do euro, a fim de assegurar a coerência dos orçamentos nacionais com as orientações de política económica formuladas no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas.
2. O artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 exige que os Estados-Membros apresentem anualmente à Comissão e ao Eurogrupo, até 15 de outubro, um projeto de plano orçamental que apresente os principais aspetos da situação orçamental das administrações públicas e dos seus subsectores para o ano seguinte.

CONSIDERAÇÕES RESPEITANTES A PORTUGAL

3. Em 15 de 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. Em 20 de novembro de 2019¹, a Comissão emitiu um parecer sobre o projeto de plano orçamental baseado num cenário de políticas inalteradas.
4. Em 17 de dezembro de 2019, Portugal apresentou um projeto de plano orçamental atualizado para 2020. Com base nesse projeto, a Comissão adotou o seguinte parecer, em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013.
5. Portugal está sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O objetivo orçamental de médio prazo de Portugal a partir de 2020 consiste numa situação de equilíbrio orçamental em termos estruturais. Em 9 de julho de 2019, o Conselho recomendou a Portugal que atingisse o seu objetivo orçamental de médio prazo de uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais em 2020, tendo em conta a margem de tolerância associada a circunstâncias excecionais para as quais é autorizado um desvio temporário, e que utilizasse as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas².

Uma vez que a dívida pública ascendia a 131,5 % do PIB em 2016, ano em que corrigiu a sua situação de défice excessivo, que ultrapassava o valor de referência do Tratado de 60 % do PIB, Portugal precisava igualmente de realizar progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019 e de assegurar o cumprimento desse mesmo valor de referência a partir de 2020.

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c-2019-9115_en_act_part1_v3.pdf

² Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2019 (JO C 301 de 5.9.2019, p. 129).

6. De acordo com as previsões *ad hoc* da Comissão³, a economia portuguesa deverá crescer 2,0 % em 2019 e 1,7 % em 2020. O projeto de plano orçamental atualizado prevê um crescimento do PIB de 1,9 % em 2019 e em 2020. Relativamente a 2019, a Comissão prevê um aumento menor do investimento e das importações, mas um aumento ligeiramente maior do consumo privado. Relativamente a 2020, a Comissão prevê um crescimento mais fraco do PIB, devido principalmente a um nível mais contido de investimento e a uma contribuição ligeiramente mais débil das exportações líquidas. As previsões da Comissão relativas à inflação e à evolução do mercado de trabalho estão muito próximas das projeções constantes do projeto de plano orçamental atualizado. Globalmente, o cenário macroeconómico subjacente ao projeto de plano orçamental atualizado afigura-se realista para ambos os anos.

O Regulamento (UE) n.º 473/2013 exige que o projeto de plano orçamental atualizado se baseie em previsões macroeconómicas aprovadas de modo independente, requisito que Portugal cumpriu. Na sua aprovação, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) não levantou reservas relevantes no respeitante às previsões macroeconómicas subjacentes ao projeto de plano orçamental atualizado.

7. O projeto de plano orçamental atualizado prevê um défice nominal das administrações públicas de 0,1 % do PIB em 2019 e um excedente nominal de 0,2 % do PIB em 2020. O saldo estrutural (recalculado)⁴ deverá melhorar 0,1 % do PIB em 2019, passando para um défice estrutural de 0,5 % do PIB; e 0,3 % do PIB em 2020, passando para um défice estrutural de 0,2 % do PIB.

Relativamente a 2019, as previsões *ad hoc* da Comissão apontam também para um défice nominal de 0,1 % do PIB, prevendo embora uma composição ligeiramente diferente das finanças públicas. Relativamente a 2020, as previsões *ad hoc* da Comissão apontam para um excedente nominal de 0,1 % do PIB. Quanto à análise da composição das finanças públicas em 2020, as previsões *ad hoc* da Comissão apontam para receitas ligeiramente menos elevadas e para despesas mais elevadas. Quanto ao lado das receitas, as receitas fiscais ligeiramente mais elevadas deverão ser mais do que compensadas por uma redução das contribuições sociais e de outras receitas não fiscais. Quanto ao lado das despesas, prevê-se que o aumento das remunerações dos trabalhadores, do consumo intermédio e das prestações sociais seja apenas parcialmente compensado por um menor investimento público. De acordo com as previsões *ad hoc* da Comissão, o saldo estrutural deverá melhorar 0,1 % do PIB em 2019, passando para um défice estrutural de 0,5 % do PIB; e 0,2 % do PIB em 2020, passando para um défice estrutural de 0,3 % do PIB. Em comparação com o projeto de plano orçamental atualizado, a diferença no saldo estrutural projetado para 2020 reflete principalmente o excedente nominal inferior nas previsões *ad hoc* da Comissão.

8. 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 de natureza estrutural e outras pontuais para 2020, implicando globalmente um impacto quase nulo no lado das receitas e um aumento de cerca de 0,9 % do PIB no lado das despesas.

³ 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.

⁴ Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo as medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão de acordo com a metodologia acordada em comum.

Destas novas medidas, prevê-se que as medidas de natureza estrutural tenham globalmente, em 2020, um impacto quase nulo nas receitas públicas, prevendo-se todavia que aumentem as despesas em cerca de 0,4 % do PIB. Do lado das receitas, o impacto 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 de aumentos seletivos do imposto do selo e das medidas destinadas a incentivar a descarbonização. Do lado das despesas, está programado um aumento global de cerca de 0,5 % do PIB relativamente às remunerações dos trabalhadores (tendo em conta o processo de descongelamento gradual em curso das carreiras na administração pública, juntamente com revisões adicionais das carreiras e atualizações salariais) e às prestações sociais (refletindo, nomeadamente, as reformas em curso em matéria de reforma antecipada para carreiras longas, a atualização de alguns benefícios sociais e o programa que prevê a redução dos preços dos transportes públicos). Prevê-se que estas despesas sejam parcialmente compensadas por poupanças adicionais a nível da eficiência, no contexto da revisão em curso das despesas públicas.

Além disso, o saldo nominal em 2020 deve ser afetado por medidas pontuais que implicam globalmente um aumento de cerca de 0,1 % do PIB do lado das receitas e de perto de 0,5 % do PIB do lado das despesas. Estas medidas incluem, nomeadamente, a recuperação prevista de uma parte da garantia concedida ao Banco Privado Português, por um lado, e injeções de capital adicionais no Novo Banco, assim como uma decisão judicial desfavorável para a Câmara Municipal de Lisboa, por outro.

9. A parte orçamental-estrutural da Recomendação do Conselho de 9 de julho de 2019 dirigida a Portugal sublinha a necessidade de melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas que favoreçam o crescimento, e reforçando simultaneamente o controlo global 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, bem como de melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e exaustivo.

No que diz respeito aos progressos realizados a nível da integração destas recomendações orçamentais e estruturais, o investimento público deverá ficar aquém dos planos iniciais do Governo em 2019 e, apesar do aumento previsto em 2020, a Comissão prevê que continue a ser inferior aos planos face ao programa de estabilidade de 2019 e ao projeto de plano orçamental atualizado. De um modo geral, o controlo das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada continuam a ser prosseguidos no âmbito da revisão em curso das despesas públicas, incluindo no setor da saúde. Em especial, começou a ser executado em 2019 um novo programa abrangente destinado a reforçar a sustentabilidade global do sistema de saúde, tendo sido criada em junho de 2019 uma estrutura formal para avaliar a gestão dos hospitais públicos. No entanto, 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 claramente ascendente desde julho de 2019. No que diz respeito à sustentabilidade financeira das empresas públicas, estas continuam em geral a ter dificuldades para garantir uma situação financeira equilibrada. Ao mesmo tempo, a dívida das empresas públicas não financeiras

incluídas nas administrações públicas continuou a diminuir, embora a um menor ritmo. Algumas medidas destinadas a reforçar a sustentabilidade das empresas públicas só estão a ser gradualmente aplicadas, incluindo a análise dos dados trimestrais destinados a identificar e corrigir atempadamente os desvios em relação aos orçamentos aprovados. A estrutura de capital de uma série de empresas públicas foi reforçada através de injeções de capital significativas e da continuação da liquidação de empresas não rentáveis ou redundantes. A transparência relativamente à sua situação financeira melhorou ligeiramente com a obrigatoriedade de publicação dos dados financeiros trimestrais agregados num prazo mais curto.

10. Em 2019, para Portugal poder cumprir os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não deve exceder 0,7 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Com base no projeto de plano orçamental atualizado, o critério do valor de referência para as despesas aponta para um risco de desvio significativo (diferencial de 1,3 % do PIB) em 2019, enquanto o critério do saldo estrutural aponta para um risco de algum desvio (diferencial de 0,5 % do PIB). O esforço orçamental baseado no critério do valor de referência para as despesas é afetado negativamente por um crescimento potencial subjacente inferior, ao passo que o esforço orçamental baseado no critério do saldo estrutural beneficia das receitas extraordinárias e da diminuição das despesas com juros. Com base no projeto de plano orçamental atualizado, uma avaliação global confirma a existência de um risco de desvio significativo em relação aos requisitos de 2019, e aos de 2018 e 2019 conjuntamente. Este risco de desvio significativo em 2019, e em 2018 e 2019 conjuntamente, é confirmado por uma avaliação global baseada nas previsões *ad hoc* da Comissão.

Relativamente a 2020, o Conselho recomendou a Portugal que atingisse o objetivo orçamental de médio prazo de uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais, tendo em conta a margem de tolerância associada a circunstâncias excecionais⁵ para as quais é autorizado 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. Estima-se que o saldo estrutural do projeto de plano orçamental atualizado, recalculado pela Comissão utilizando a metodologia acordada em comum, corresponda a um défice estrutural de 0,2 % do PIB em 2020, sendo, 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 indica um risco de algum desvio em relação ao ajustamento estrutural recomendado em 2020. 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).

Com base nas previsões *ad hoc* da Comissão, o saldo estrutural 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

⁵ Em 2018, foi autorizado a Portugal um desvio temporário em relação à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, correspondente às despesas adicionais decorrentes das medidas excecionais de prevenção de incêndios florestais, na sequência dos incêndios florestais sem precedentes de 2017. O desvio autorizado é transitado para 2020 e ascende a 0,04 % do PIB, a título de desvio autorizado em relação ao objetivo orçamental de médio prazo.

pela Comissão, não podendo por conseguinte ser considerado próximo desse objetivo. O critério do valor de referência para as despesas aponta para um risco de desvio significativo (diferencial de 0,8 % do PIB) em 2020, enquanto o critério do saldo estrutural aponta para um risco de algum desvio (diferencial de 0,2 % do PIB). O esforço orçamental baseado no critério do valor de referência para as despesas é afetado negativamente por um crescimento potencial subjacente inferior, ao passo que o esforço orçamental baseado no critério do saldo estrutural beneficia das receitas extraordinárias e da diminuição das despesas com juros. Uma avaliação global baseada nas previsões *ad hoc* da Comissão confirma a existência de um risco de desvio significativo em relação aos requisitos de 2020, e aos de 2019 e 2020 conjuntamente.

11. O projeto de plano orçamental atualizado indica que o rácio dívida pública/PIB diminuirá de 118,9 % em 2019 para 116,2 % em 2020, abaixo dos 116,7 % previstos nas previsões *ad hoc* da Comissão. Com base nas previsões *ad hoc* da Comissão, Portugal deverá realizar em 2019 progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida, que deverá ser atingido em 2020.
12. Globalmente, a Comissão considera que o projeto de plano orçamental atualizado de Portugal apresenta um risco de incumprimento das disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O saldo estrutural (recalculado) constante do projeto de plano orçamental atualizado está próximo do objetivo orçamental de médio prazo em 2020. No entanto, a Comissão prevê um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento exigido para a realização do objetivo orçamental de médio prazo em 2019 e em 2020, com base numa avaliação global dos dois critérios. Em simultâneo, Portugal deverá realizar em 2019 progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida, que deverá ser atingido em 2020. A Comissão convida as autoridades portuguesas a adotarem as medidas necessárias no âmbito do processo orçamental nacional para assegurar a conformidade do orçamento de 2020 com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A Comissão considera igualmente que Portugal realizou progressos limitados quanto à vertente estrutural das recomendações orçamentais constantes da Recomendação do Conselho de 9 de julho de 2019, formulada no contexto do Semestre Europeu, pelo que convida as autoridades portuguesas a intensificarem os seus esforços neste domínio. Uma avaliação pormenorizada dos progressos realizados na aplicação das recomendações específicas por país será efetuada no quadro do relatório por país de 2020 e no contexto das recomendações específicas por país a propor pela Comissão na primavera de 2020.

Feito em Bruxelas, em 15.1.2020

Pela Comissão
Paolo GENTILONI
Membro da Comissão