COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 21.11.2018
C(2018) 8024 final

PARECER DA COMISSÃO

de 21.11.2018

sobre o projeto de plano orçamental de Portugal

{SWD(2018) 524 final}

PARECER DA COMISSÃO

de 21.11.2018

sobre o projeto de plano orçamental de Portugal

CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. O Regulamento (UE) n.º 473/2013 estabelece disposições para melhorar o acompanhamento das políticas orçamentais na área do euro, destinadas a assegurar a coerência dos orçamentos nacionais com as orientações de política económica formuladas no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e do Semestre Europeu, com vista à coordenação das políticas económicas.

2. Por força do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013, os Estados-Membros devem apresentar anualmente à Comissão e ao Eurogrupo, até 15 de outubro, um projeto de plano orçamental que exponha os principais aspetos da situação orçamental das administrações públicas e dos seus subsetores para o ano seguinte.

CONSIDERAÇÕES REFERENTES A PORTUGAL

3. Com base no projeto de plano orçamental para 2019 apresentado por Portugal em 16 de outubro de 2018, a Comissão adotou o seguinte parecer em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013. Em 19 de outubro de 2018, a Comissão enviou uma carta a Portugal na qual solicitou informações complementares. A resposta do país, recebida em 22 de outubro do mesmo ano, foi tomada em consideração na avaliação da Comissão sobre a evolução e os riscos orçamentais.

4. Portugal está sujeito à vertente preventiva do PEC. Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou a Portugal que assegurasse uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não superior a 0,7 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB em direção ao objetivo de médio prazo (OMP) de 0,25 % do PIB, e que utilizasse as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas[1]. Uma vez que a dívida pública ascendia a 129,2 % do PIB em 2016, ano em que o défice excessivo foi corrigido, Portugal deve igualmente realizar progressos suficientes no sentido de cumprir o valor de referência em matéria de redução da dívida.

5. Segundo as previsões do outono de 2018 apresentadas pela Comissão, a economia portuguesa deverá crescer 2,2 % em 2018 e 1,8 % em 2019. O cenário macroeconómico subjacente ao projeto de plano orçamental de 2019 afigura-se, em grande medida, coerente com essas previsões no que diz respeito a 2018, ainda que preveja um crescimento substancialmente superior de 2,2 % para 2019. A principal diferença provém de uma projeção quanto a um nível de investimento inferior nas previsões do outono de 2018 da Comissão, que reflete pressupostos externos mais negativos sobre as condições externas. Globalmente, o cenário macroeconómico subjacente ao projeto de plano orçamental afigura-se plausível para 2018 e otimista para 2019. O Regulamento (UE) n.º 473/2013 exige que o projeto de orçamento se

[1] Recomendação do Conselho, de 13 de julho de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2018, JO C 320 de 10.9.2018, pp. 92-97.

baseie em previsões macroeconómicas aprovadas de forma independente, requisito que Portugal cumpriu. Na sua aprovação das previsões, o Conselho das Finanças Públicas manifestou, todavia, algumas reservas quanto às projeções de crescimento para 2019, tendo apontado nomeadamente para o risco de um nível de investimento inferior ao projetado.

6. O projeto de plano orçamental para 2019 projeta um défice nominal das administrações públicas de 0,7 % do PIB em 2018. Para 2019, o défice nominal previsto diminui para 0,2 % do PIB. Projeta-se uma melhoria do saldo estrutural[2] equivalente a 0,4 % do PIB, devendo portanto atingir um défice de 0,9 % em 2018. Para 2019, o projeto de plano orçamental prevê que o saldo estrutural (recalculado) registe uma melhoria de 0,2 % do PIB, passando para um défice de 0,7 % do PIB.

As previsões do outono de 2018 apresentadas pela Comissão também projetam um défice nominal de 0,7 % do PIB para 2018, com uma composição ligeiramente diferente das receitas e das despesas. Para 2019, as mesmas previsões apontam para um défice nominal correspondente a 0,6 % do PIB. A diferença de 0,4 % do PIB em relação ao projeto de plano orçamental reflete pressupostos mais prudentes no que respeita à evolução de certas receitas, em parte ligados a uma previsão macroeconómica mais prudente por parte da Comissão, bem como a uma maior pressão sobre algumas rubricas da despesa, nomeadamente as remunerações dos empregados. No que se refere a 2018, a projeção do saldo estrutural apresentada pela Comissão nas previsões do outono de 2018 coaduna-se, em larga medida, com o projeto de plano orçamental. No que se refere a 2019, as mesmas previsões apontam para que o saldo estrutural se mantenha praticamente inalterado, o que resulta numa diferença de 0,2 % do PIB relativamente ao projeto de plano orçamental. Em grande medida, esta deve-se à diferença de 0,4 % do PIB na projeção do défice nominal, parcialmente compensada (em 0,2 % do PIB) por um menor ajustamento cíclico[3] e por uma variação menos positiva do impacto das medidas pontuais.

7. O projeto de plano orçamental para 2019 apresenta um conjunto de novas medidas orçamentais estruturais com um impacto líquido de +0,01 % do PIB nas receitas e de -0,07 % do PIB nas despesas. Do lado das receitas, a diminuição na antecipação dos pagamentos do imposto sobre o rendimento das sociedades em 0,05 % do PIB é amplamente compensada por um aumento de 0,06 % do PIB em outros impostos. Do lado da despesa, prevê-se que o aumento discricionário das transferências sociais em 0,14 % do PIB seja mais do que compensado por uma poupança equivalente a 0,11 % do PIB decorrente da revisão da despesa e por uma economia de 0,09 % do PIB nas despesas com juros. Para além das medidas de política orçamental com caráter estrutural, o saldo orçamental de 2019 deverá também ser afetado por uma diminuição pontual de 0,04 % do PIB nas receitas provenientes do imposto sobre o tabaco, pela estimativa de dividendos da *Caixa Geral de Depósitos* correspondente a 0,1 % do PIB, pelo aumento estimado dos dividendos do *Banco de Portugal* em 0,06 % do PIB e por despesas pontuais de transferência de capital equivalentes a 0,3 % do PIB[4]. Tendo em conta a totalidade das medidas orçamentais apresentadas

[2] Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comummente acordada.

[3] Resultante de uma variação menos positiva do hiato do produto nas previsões da Comissão comparativamente ao PPO.

[4] Relacionadas com uma nova ativação do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco, com a compensação dos clientes do *Banco Espírito Santo* e com a previsão de pagamentos a efetuar pelo município de Lisboa na sequência de uma decisão judicial.

no projeto de plano orçamental, este último aponta para que as medidas do lado da receita e da despesa tenham uma incidência orçamental ligeiramente negativa no saldo nominal em 2019, equivalente a -0,15 % do PIB. As previsões do outono de 2018 apresentadas pela Comissão têm em conta todas as medidas de acordo com o respetivo rendimento especificado no projeto de plano orçamental. As estimativas quanto a um nível superior de dividendos e de poupanças nas despesas com juros são igualmente tidas em conta, embora não sejam consideradas medidas orçamentais discricionárias. Em termos globais, com base nas medidas apresentadas, a estratégia de consolidação deverá centrar-se ligeiramente mais no lado da despesa, apoiando-se na contenção do consumo intermédio através da revisão das despesas e das poupanças nas despesas com juros. No entanto, o volume global das medidas apresentadas afigura-se limitado para cumprir o requisito de ajustamento orçamental. As receitas extraordinárias provenientes da diminuição das despesas com juros e do aumento esperado dos dividendos do *Banco de Portugal* e da *Caixa Geral de Depósitos* parecem estar a ser utilizadas para compensar a redução das receitas fiscais e o aumento das despesas primárias, e não para acelerar a redução do rácio dívida das administrações públicas/PIB. Quanto às recomendações orçamentais estruturais formuladas na Recomendação de 13 de julho de 2018, as medidas refletem o impacto de redução da despesa decorrente da revisão das despesas.

No que toca aos progressos realizados em resposta aos elementos orçamentais estruturais constantes da Recomendação de 13 de julho de 2018 (isto é, reforçar a contenção das despesas, a relação custo-eficácia e o rigor da orçamentação, em especial no setor da saúde e melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas), a contenção das despesas e a relação custo-eficácia continuam a ser aspetos abordados no âmbito da revisão das despesas, incluindo no setor da saúde. O volume ainda elevado de pagamentos em atraso no setor hospitalar deverá ser reduzido graças a novas injeções de capital e a um projeto-piloto, recentemente anunciado, destinado a melhorar a gestão e o financiamento hospitalares. No que se refere à sustentabilidade financeira das empresas públicas (EP), embora o objetivo de um resultado líquido global próximo do equilíbrio tenha sido adiado até ao final de 2019, continuam a ser aplicadas uma série de medidas para reforçar o controlo das empresas públicas e assegurar o cumprimento dos seus planos orçamentais, incluindo novos incentivos para os trabalhadores e gestores com vista a melhorar o desempenho e a boa governação. No caso das empresas públicas com resultados operacionais positivos, mas elevados níveis de endividamento, prevê-se dar prioridade à melhoria da estrutura de capital.

8. No seu Programa de Estabilidade de 2018, Portugal indicou que a incidência orçamental dos incêndios florestais de grande amplitude ocorridos em 2017 foi significativa, devendo ser considerada uma ocorrência excecional não controlável pelo Governo, para efeitos do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. Mais especificamente, tendo devidamente fundamentado o âmbito e a natureza destes custos adicionais para o orçamento, Portugal solicitou um desvio temporário de 0,07 % do PIB relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2018, tendo em conta as despesas excecionais com medidas preventivas de proteção do território nacional contra os incêndios florestais. O Programa de Estabilidade de 2018 apresentou despesas relacionadas com a gestão de emergências, classificadas como medidas pontuais, e com a prevenção. Atendendo à natureza integrada dessas despesas e à sua ligação direta com os incêndios florestais de grande amplitude de 2017, pode considerar-se que o tratamento específico das despesas consagradas à prevenção de incêndios

florestais resulta da aplicação da «cláusula relativa a acontecimentos imprevistos». Na Recomendação de 13 de julho de 2018, considerou-se que Portugal era provisoriamente elegível para uma autorização de um desvio de 0,07 % do PIB a respeito das despesas consideradas pela Comissão como tendo um nexo claro e direto com as despesas excecionais de prevenção de incêndios florestais, na sequência dos incêndios florestais de 2017, de uma amplitude sem precedentes. O disposto no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, permite fazer face a esta despesa adicional, dado que os incêndios florestais de 2017, de uma amplitude sem precedentes, constituem uma ocorrência excecional com um impacto significativo nas finanças públicas de Portugal e a sustentabilidade não será comprometida se for autorizado um desvio face à trajetória de ajustamento em direção ao OMP. Na primavera de 2019, a Comissão procederá a uma avaliação final com base nos dados observados para 2018 a transmitir pelas autoridades portuguesas.

9. Para que Portugal possa cumprir os requisitos da vertente preventiva em 2018, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais[5], não deve exceder 0,1 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de, pelo menos, 0,6 % do PIB. Com base no projeto de plano orçamental (recalculado), o valor de referência para a despesa aponta para o risco de um desvio significativo (diferencial de 1,4 % do PIB) em 2018, enquanto o saldo estrutural aponta para o risco de um ligeiro desvio (diferencial de 0,2 % do PIB). Tendo em conta o impacto negativo do fraco crescimento potencial a médio prazo sobre o valor de referência para a despesa e o impacto positivo das receitas extraordinárias e da diminuição das despesas com juros sobre o saldo estrutural, ambos os indicadores apontariam para um desvio significativo. Com base numa avaliação global, o ajustamento estrutural previsto no projeto de plano orçamental aponta para um risco de desvio significativo face à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP. Este risco de desvio significativo para 2018 é confirmado por uma avaliação global com base nas previsões do outono de 2018 apresentadas pela Comissão. Esta conclusão manter-se-ia inalterada se a incidência orçamental das despesas excecionais consagradas à prevenção de incêndios florestais fosse deduzida do requisito.

Para que Portugal possa cumprir os requisitos da vertente preventiva em 2019, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, 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 (recalculado), embora o valor de referência para a despesa também aponte para um risco de desvio significativo (diferencial de 1,1 % do PIB) em 2019, bem como em 2018 e 2019, considerados no seu conjunto (diferencial médio de 1,3 % do PIB), o saldo estrutural (recalculado) aponta para o risco de um ligeiro desvio (diferencial de 0,4 % do PIB) em 2019 e para um risco de desvio significativo no horizonte a dois anos (diferencial médio de 0,3 % do PIB) face ao ajustamento estrutural recomendado. O esforço orçamental com base no pilar do valor de referência para a despesa é afetado negativamente por um crescimento potencial subjacente inferior, ao passo que o esforço orçamental com base no pilar do

[5] No âmbito do acordo relativo ao parecer do CEF sobre «*Melhorar a previsibilidade e transparência do PEC*: *maior ênfase sobre o valor de referência para a despesa na vertente preventiva*», que foi aprovado pelo CEF em 29 de novembro de 2016, o valor de referência para a despesa, ou seja, a taxa máxima autorizada de crescimento da despesa, líquida de medidas discricionárias do lado das receitas, é expresso em termos nominais a partir de 2018.

saldo estrutural é afetado positivamente pelas receitas extraordinárias e pela diminuição das despesas com juros. Uma avaliação global confirma que ambos os indicadores apontariam para um risco de desvio significativo em relação aos requisitos em 2019 e ao longo de dois anos. Com base numa avaliação global, o projeto de plano orçamental prevê um desvio significativo em relação ao ajustamento estrutural recomendado em direção ao OMP em 2019, bem como em 2018 e 2019 considerados em conjunto.

As previsões do outono de 2018 apresentadas pela Comissão também apontam para um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao OMP em 2019, uma vez que o diferencial, tanto para o valor de referência para a despesa (1,4 % do PIB) como para o saldo estrutural (0,6 % do PIB), ultrapassa o limiar a partir do qual um desvio é considerado significativo. Além disso, no que se refere a 2018 e 2019, considerados em conjunto, ambos os indicadores apontam para um risco de desvio significativo (diferencial médio de 1,5 % do PIB para o valor de referência para a despesa e de 0,4 % do PIB para o saldo estrutural). Uma avaliação global aponta para um risco de desvio significativo, tanto em 2019 como em 2018 e 2019, considerados em conjunto, com base nas previsões do outono de 2018 da Comissão.

10. O projeto de plano orçamental aponta para uma diminuição do rácio dívida pública/PIB, devendo passar de 121,2 % em 2018 para 118,5 % em 2019, ligeiramente abaixo dos 119,2 % projetados pela Comissão. O projeto de plano orçamental não inclui informações suficientes para avaliar a conformidade com as disposições transitórias destinadas a assegurar progressos significativos em direção ao cumprimento do valor de referência em matéria de redução da dívida. À luz das previsões do outono de 2018 da Comissão, Portugal deverá realizar progressos suficientes para cumprir o valor de referência em matéria de redução da dívida em 2018, mas não em 2019.

11. Globalmente, a Comissão considera que o projeto de plano orçamental de Portugal apresenta um risco de incumprimento das disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em especial, a Comissão prevê um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento exigido rumo ao objetivo orçamental de médio prazo, tanto em 2018 como em 2019. Além disso, não se prevê que Portugal realize progressos suficientes para cumprir o valor de referência em matéria de redução da dívida em 2019. Por conseguinte, a Comissão convida as autoridades nacionais a adotarem as medidas necessárias no âmbito do respetivo processo orçamental para assegurar que o orçamento de 2019 seja conforme com o PEC, e a utilizarem as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio dívida pública/PIB.

A Comissão considera igualmente que Portugal realizou progressos limitados no respeitante à vertente estrutural das recomendações orçamentais constantes da Recomendação do Conselho de 13 de julho de 2018, no contexto do Semestre Europeu, pelo que convida as autoridades portuguesas a acelerarem os progressos. Uma descrição pormenorizada dos progressos realizados na aplicação das recomendações específicas por país será efetuada no quadro dos relatórios por país de 2019, a ser objeto de análise no contexto das recomendações específicas por país a propor pela Comissão em maio de 2019.

Feito em Bruxelas, em 21.11.2018

Pela Comissão
Pierre MOSCOVICI
Membro da Comissão

CÓPIA AUTENTICADA
Pelo Secretário-Geral,

Jordi AYET PUIGARNAU
Director da Secretaria
COMISSAO EUROPEIA