



Bruxelas, 21.11.2023
C(2023) 9518 final

PARECER DA COMISSÃO

de 21.11.2023

sobre o projeto de plano orçamental de Portugal

{SWD(2023) 951 final}

(Apenas faz fé o texto em língua portuguesa)

PARECER DA COMISSÃO

de 21.11.2023

sobre o projeto de plano orçamental de Portugal

(Apenas faz fé o texto em língua portuguesa)

CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. O Regulamento (UE) n.º 473/2013¹ estabelece disposições que visam melhorar o acompanhamento das políticas orçamentais na área do euro, de modo a 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 estabeleça os objetivos orçamentais para o ano seguinte e descreva os principais aspetos subjacentes às perspetivas orçamentais para as administrações públicas e os respetivos subsectores.
3. Em 8 de março de 2023, a Comissão adotou uma comunicação² que fornece orientações em matéria de política orçamental para 2024, na qual confirmou que a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento será desativada no final de 2023.
4. Em 26 de abril de 2023, a Comissão apresentou três propostas legislativas³ com vista à execução de uma reforma abrangente do quadro orçamental da UE. O objetivo central destas propostas consiste em reforçar a sustentabilidade da dívida pública e promover um crescimento sustentável e inclusivo através de reformas e investimentos. Nas suas propostas, a Comissão visa melhorar a apropriação nacional, simplificar o quadro e avançar para uma maior incidência no médio prazo, combinada com uma aplicação eficaz e mais coerente. De acordo com as conclusões adotadas pelo Conselho em 14 de março de 2023⁴ e 27 de outubro de 2023⁵, o objetivo é que o processo legislativo seja concluído em 2023. Dado que ainda não está em vigor um novo quadro jurídico, baseado nos resultados da análise da governação económica em curso, o atual quadro jurídico continua a ser aplicável. A

¹ Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (JO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

² Comunicação da Comissão ao Conselho – Orientações em matéria de política orçamental para 2024, 8.3.2023, COM(2023) 141 final.

³ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, 26.4.2023, COM(2023) 240 final; Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, 26.4.2023, COM(2023) 241 final; Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, 26.4.2023, COM(2023) 242 final.

⁴ Conclusões do Conselho – Orientações para a reforma do quadro de governação económica da UE, Reunião do Conselho ECOFIN de 14.3.2023, 6995/1/23 – REV 1.

⁵ Reunião do Conselho Europeu (26 e 27 de outubro de 2023) – Conclusões, EUCO 14/23.

componente orçamental das recomendações específicas por país da primavera de 2023 incluía elementos das propostas legislativas de 26 de abril de 2023 que eram coerentes com a legislação em vigor.

5. Como anunciado nas suas orientações em matéria de política orçamental para 2024⁶, a Comissão irá propor ao Conselho o lançamento de procedimentos por défice excessivo na primavera de 2024, com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor. Os Estados-Membros foram convidados a ter esse facto em conta na execução dos seus orçamentos de 2023 e na elaboração dos seus projetos de planos orçamentais para 2024.
6. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência⁷ presta apoio financeiro à execução de reformas e investimentos, nomeadamente para promover as transições ecológica e digital. O mecanismo visa também aumentar a resiliência do sistema energético da União por meio da redução da dependência dos combustíveis fósseis e da diversificação do aprovisionamento energético a nível da União («objetivos REPowerEU»)⁸. O mecanismo reforçará a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros, contribuindo assim para a criação de emprego e a sustentabilidade das finanças públicas. Parte deste apoio assume a forma de apoio financeiro não reembolsável («subvenções»), o que constitui um estímulo orçamental financiado pela União. Juntamente com os fundos da política de coesão e o Mecanismo para uma Transição Justa, o mecanismo apoia uma recuperação justa e inclusiva na UE, em consonância com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.
7. A política económica deverá continuar a enfrentar os riscos associados à elevada inflação e os desafios a longo prazo. Embora esteja a descer, a inflação na área do euro continua a suscitar preocupação. Será essencial que a inflação continue a diminuir e que as expectativas nesse aspeto permaneçam bem ancoradas, com políticas monetárias e orçamentais coerentes, mantendo ao mesmo tempo a agilidade necessária face a uma situação de elevada incerteza. As medidas de emergência de apoio à energia adotadas para dar resposta ao choque dos preços da energia, em particular, devem ser reduzidas, utilizando as poupanças conexas para reduzir os défices públicos o mais rapidamente possível, em 2023 e 2024. Se novos aumentos dos preços da energia exigirem novas medidas de apoio ou a recondução de medidas existentes, devem ser orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis e terão de ser acessíveis do ponto de vista orçamental e conducentes à preservação dos incentivos à poupança de energia. Além disso, os Estados-Membros devem continuar a preservar o investimento público financiado a nível nacional e assegurar a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em particular para promover as transições ecológica e digital.

⁶ Comunicação da Comissão ao Conselho – Orientações em matéria de política orçamental para 2024, 8.3.2023, COM(2023) 141 final.

⁷ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

⁸ Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1).

CONSIDERAÇÕES RESPEITANTES A PORTUGAL

8. Em 16 de outubro de 2023, Portugal apresentou o seu projeto de plano orçamental para 2024. Com base nesse projeto, e tendo em conta a Recomendação do Conselho dirigida a Portugal, de 14 de julho de 2023⁹, a Comissão adotou o parecer que se segue em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013.
9. De acordo com o projeto de plano orçamental, o PIB real de Portugal deverá crescer 1,5 % em 2024 (2,2 % em 2023), enquanto a inflação medida pelo IHPC deverá atingir 3,3 % em 2024 (5,3 % em 2023). De acordo com as previsões do outono de 2023 da Comissão, da mesma forma, o PIB real de Portugal deverá crescer 1,3 % em 2024 (2,2 % em 2023), enquanto a inflação medida pelo IHPC deverá atingir 3,2 % em 2024 (5,5 % em 2023). Globalmente, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais constantes do projeto de plano orçamental parece ser coerente com as previsões do outono de 2023 da Comissão tanto para 2023 como para 2024. Portugal cumpre o requisito estabelecido no artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 473/2013, uma vez que o projeto de plano orçamental se baseia em previsões macroeconómicas aprovadas de forma independente.
10. De acordo com as projeções do projeto de plano orçamental, o excedente orçamental de Portugal deverá diminuir para 0,2 % do PIB em 2024 (partindo de 0,8 % em 2023). Esta diminuição é sobretudo impulsionada por medidas discricionárias que reduzem as receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e por medidas discricionárias que aumentam as despesas por via da massa salarial do setor público e das prestações sociais. O rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 98,9 % no final de 2024 (partindo de 103,0 % no final de 2023). De acordo com as previsões do outono de 2023 da Comissão, por sua vez, o excedente orçamental de Portugal deverá diminuir para 0,1 % do PIB em 2024 (partindo de 0,8 % em 2023), enquanto o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 100,3 % no final de 2024 (partindo de 103,4 % no final de 2023).
11. Com base nas estimativas da Comissão, as projeções apontam para uma orientação orçamental¹⁰ expansionista de 1,4 do PIB em 2024, na sequência de uma orientação globalmente neutra, equivalente a -0,1 %, em 2023.
12. O projeto de plano orçamental pressupõe o financiamento por meio de apoios não reembolsáveis («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência de despesas correspondentes a 1,9 % do PIB em 2024, em comparação com 0,8 % do PIB em 2023. Esta situação está em consonância com os pressupostos subjacentes às previsões do outono de 2023 da Comissão. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitirão realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo ou na dívida das administrações públicas de Portugal. O projeto de plano orçamental pressupõe igualmente o financiamento por meio de

⁹ Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2023, JO C 312 de 1.9.2023, p. 206.

¹⁰ A orientação orçamental é medida como a variação da despesa primária das administrações públicas, líquida do impacto orçamental incremental das medidas discricionárias em matéria de receitas, excluindo as despesas extraordinárias e cíclicas com o desemprego, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação à taxa média de crescimento potencial do PIB a médio prazo (10 anos), expressa como rácio do PIB nominal.

empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência de despesas correspondentes a 0,1 % do PIB em 2023 e 2024.

13. De acordo com as previsões do outono de 2023 da Comissão, tendo em conta as informações contidas no projeto de plano orçamental, as medidas adotadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia deverão ser parcialmente eliminadas até ao final de 2023, mas as projeções apontam para a manutenção de algumas medidas de dimensão apreciável para além do final de 2024¹¹. Em causa estão medidas já aplicadas em 2023 e entretanto prorrogadas, em particular a redução geral do imposto sobre os combustíveis e o congelamento da taxa sobre o carbono no âmbito desse mesmo imposto. O projeto de plano orçamental inclui além disso medidas novas e prorrogadas para 2024, tanto do lado da receita como da despesa, que não estão diretamente relacionadas com a evolução dos preços da energia. As medidas do lado da receita incluem uma reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, incluindo uma redução das taxas marginais de imposto e uma atualização dos escalões de tributação, condições mais favoráveis para os jovens no quadro desse imposto, revisões dos impostos indiretos (tabaco, viaturas automóveis e outros) e um alargamento dos incentivos fiscais à capitalização das empresas. Do lado da despesa, as medidas incluem aumentos dos salários da função pública, o aumento do abono de família, bonificações das taxas de juro em empréstimos hipotecários e o reembolso das propinas pagas pelos recém-diplomados. O custo agregado destas medidas, que se presume terão na maioria dos casos um impacto permanente sobre as contas públicas, é estimado pela Comissão em 1,2 % do PIB em 2024.
14. Em 14 de julho de 2022, o Conselho recomendou que Portugal assegurasse uma política orçamental prudente, em especial limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional¹² em 2024 a um máximo de 1,8 %, a menos que se estime que uma taxa de referência mais elevada do crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional é compatível com a consecução, por Portugal, do seu objetivo orçamental de médio prazo (OMP) de -0,5 % do PIB, nomeadamente se as despesas com juros forem inferiores ao valor projetado pela Comissão nas suas previsões da primavera de 2023. De acordo com as previsões do outono de 2023 da Comissão, enquanto as estimativas apontam para um aumento acima da taxa de crescimento máxima recomendada de 5,7 % das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2024, o saldo estrutural projetado deverá atingir -0,1 % do PIB em 2024 (partindo de 0,0 % em 2023), cumprindo portanto o OMP de Portugal. Assim sendo, a avaliação confirma que Portugal cumpriu o que foi recomendado pelo Conselho.
15. Além disso, o Conselho recomendou que Portugal tomasse medidas para eliminar progressivamente as medidas de emergência de apoio à energia ainda em vigor o mais rapidamente possível, em 2023 e 2024. O Conselho especificou ainda que, se novos aumentos dos preços da energia exigirem novas medidas de apoio ou a recondução de medidas existentes, Portugal deverá garantir que sejam orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis, acessíveis do ponto

¹¹ As previsões do outono de 2023 da Comissão assumem, por princípio, que as medidas que de acordo com o projeto de plano orçamental perdurarão para além de 2024 terão impacto orçamental também em 2025.

¹² As despesas primárias líquidas são definidas como as despesas financiadas a nível nacional líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as despesas com juros, bem como as despesas cíclicas ligadas ao desemprego.

de vista orçamental e conducentes à preservação dos incentivos à poupança de energia. De acordo com as previsões do outono de 2023 da Comissão, o custo orçamental líquido¹³ das medidas de apoio à energia deverá atingir 1,3 % do PIB em 2023, 0,7 % em 2024 e 0,6 % em 2025. Pressupõe-se, em particular, que a redução geral do imposto sobre os combustíveis e o congelamento da taxa sobre o carbono no âmbito desse mesmo imposto continuarão em vigor em 2024 e 2025. As projeções não apontam para a eliminação progressiva das medidas de apoio à energia o mais rapidamente possível, em 2023 e 2024, o que poderá não ser consentâneo com o que foi recomendado pelo Conselho. A maior parte dessas medidas para de apoio à energia em 2023 e 2024 não parecem direcionadas para os agregados familiares ou empresas mais vulneráveis e não preservam plenamente os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética.

16. O Conselho recomendou ainda que Portugal preservasse o investimento público financiado a nível nacional e assegurasse a absorção efetiva das subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em particular para promover as transições ecológica e digital. De acordo com as previsões do outono de 2023 da Comissão, o investimento público financiado a nível nacional deverá manter-se estável em 2,0 % em 2024, pelo que se considera que irá ser preservado. Os valores cumprem o que foi recomendado pelo Conselho. Por sua vez, a despesa pública financiada pelas receitas dos fundos da UE, incluindo as subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência], deverá aumentar para 2,6 % do PIB em 2024 (partindo de 1,5 % do PIB em 2023).
18. Além disso, em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou igualmente que, para o período posterior a 2024, Portugal continuasse a prosseguir uma estratégia orçamental de médio prazo de consolidação gradual e sustentável, combinada com investimentos e reformas conducentes a um crescimento sustentável mais elevado, a fim de alcançar uma situação orçamental prudente a médio prazo. O projeto de plano orçamental não inclui projeções orçamentais para além de 2024.
19. Por último, o Conselho recomendou igualmente, em 14 de julho de 2023, que Portugal aumentasse a eficácia dos seus sistemas de tributação e de proteção social, nomeadamente dando prioridade à simplificação de ambos os quadros, reforçando a eficiência das respetivas administrações e reduzindo os encargos administrativos correspondentes. O projeto de plano orçamental faz referência a novas medidas que foram incluídas no plano de recuperação e resiliência de Portugal¹⁴ para dar resposta a essas recomendações. As novas medidas passam pela criação de uma unidade técnica permanente dedicada às políticas fiscais, pela revisão do quadro jurídico subjacente aos benefícios fiscais e pela criação de uma prestação social única.
20. De acordo com as previsões da Comissão, Portugal deverá atingir o seu OMP em 2024.

De acordo com essas mesmas previsões, contudo, e tendo em conta as informações constantes do projeto de plano orçamental de Portugal, as medidas de emergência de

¹³ O valor representa o nível do custo orçamental anual dessas medidas, incluindo as receitas e despesas e, se for caso disso, líquido das receitas provenientes dos impostos sobre os lucros excepcionais dos fornecedores de energia.

¹⁴ Decisão de Execução do Conselho (ST 10149/2021; ST 10149/2021 ADD 1) que altera a Decisão de Execução do Conselho, de 6 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal (ST 13351/23+ADD 1 REV 1).

apoio à energia não deverão ser eliminadas o mais rapidamente possível, em 2023 e 2024.

Portugal irá em princípio preservar o investimento público financiado a nível nacional e deverá também continuar a assegurar a efetiva absorção das subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE.

De modo geral, a Comissão considera que o projeto de plano orçamental de Portugal não está inteiramente em consonância com a recomendação do Conselho de 14 de julho de 2023. Assim sendo, a Comissão convida Portugal a eliminar progressivamente as medidas de apoio à energia o mais rapidamente possível, em 2023 e 2024.

Ao mesmo tempo, a Comissão projeta que o saldo orçamental nominal de Portugal apresente um excedente de 0,1 % do PIB em 2024, abaixo do valor de referência de 3 % previsto no Tratado, enquanto o rácio da dívida das administrações públicas deverá ascender a 100,3 % em 2024, acima do valor de referência de 60 % do PIB.

A Comissão considera igualmente que os progressos realizados por Portugal no respeitante aos elementos estruturais constantes das recomendações orçamentais formuladas pelo Conselho em 14 de julho de 2023 foram limitados, pelo que convida as autoridades portuguesas a acelerarem esse processo.

Os relatórios por país de 2024 incluirão uma descrição pormenorizada dos progressos realizados na execução das recomendações específicas por país apresentadas pelo Conselho, que será avaliada no contexto das recomendações específicas por país a propor pela Comissão na primavera de 2024.

Quadro: Principais dados macroeconómicos e orçamentais

	2022	2023		2024	
	Execução orçamental	PPO	COM	PPO	COM
PIB real (variação em %)	6,8	2,2	2,2	1,5	1,3
Inflação medida pelo IHPC (%; média anual)	8,1	5,3	5,5	3,3	3,2
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-0,3	0,8	0,8	0,2	0,1
Saldo primário (% do PIB)	1,6	3,0	2,8	2,5	2,4
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB; final do ano)	112,4	103,0	103,4	98,9	100,3
	COM	COM		COM	
Orientação orçamental (*) (% do PIB)	-1,2	-0,1		-1,4	
Ajustamento orçamental (**) (% do PIB)	-1,9	0,5		-0,4	
Variação do custo orçamental líquido total das medidas de apoio à energia (***) (% do PIB)	1,9	-0,6		-0,6	
Crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional (variação em %) (A)				5,7	
Taxa de crescimento máxima recomendada das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional (***) (variação em %) (B)				1,8	
Diferença em relação ao crescimento recomendado das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional (pp.) (B-A)				-3,9	
Impacto no ajustamento orçamental do desvio das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em relação à recomendação do Conselho (****) (% do PIB)				1,5	

Notas:

(*) Variação da despesa primária das administrações públicas, líquida do impacto orçamental incremental das medidas discricionárias em matéria de receitas (e das medidas de emergência temporárias relacionadas com a pandemia de COVID-19), excluindo as despesas extraordinárias e cíclicas com o desemprego, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação à taxa média de crescimento do PIB nominal a médio prazo (10 anos). Um sinal negativo (positivo) indica que o crescimento da despesa primária líquida é superior (inferior) ao crescimento do PIB potencial a médio prazo, o que corresponde a uma orientação orçamental expansionista (contracionista).

(**) Variação da despesa primária das administrações públicas, líquida do impacto orçamental incremental das medidas discricionárias em matéria de receitas (e das medidas de emergência temporárias relacionadas com a pandemia de COVID-19), excluindo as despesas extraordinárias e cíclicas com o desemprego, bem como as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação à taxa média de crescimento potencial do PIB nominal a médio prazo (10 anos), expressa como rácio do PIB nominal. Um sinal negativo (positivo) indica que o crescimento líquido das despesas primárias financiadas a nível nacional é superior (inferior) ao crescimento potencial a médio prazo do PIB, o que corresponde a um ajustamento orçamental expansionista (contracionista).

(***) Medidas de apoio à energia menos receitas provenientes de novos impostos e taxas sobre os lucros excecionais dos produtores de energia.

(****) De acordo com a Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2023 (JO C 312 de 1.9.2023, p. 206).

(*****) Excedente do crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em relação à taxa de crescimento máxima recomendada, expresso em percentagem do PIB.

«PPO» – Projeto de plano orçamental para 2024, «COM» – Previsões do outono de 2023 da Comissão.

Feito em Bruxelas, em 21.11.2023

Pela Comissão
Paolo GENTILONI
Membro da Comissão

