COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 de Portugal e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 de Portugal

{SWD(2022) 623 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 de Portugal e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 de Portugal

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas[1], nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[3], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro à realização de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribui para a recuperação económica e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial para promover as transições ecológica e digital, ao mesmo tempo que reforça a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência [foi] atualizada em [XX] de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

3 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).

(2) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável, que marca o início do Semestre Europeu de 2022 para a coordenação das políticas económicas. Teve devidamente em conta o compromisso conjunto reafirmado na Cimeira Social do Porto, em maio de 2021, no sentido de continuar a aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em 17 de novembro de 2017. Em 25 de março de 2022, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. Em 24 de novembro de 2021, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou Portugal como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada[4]. Na mesma data, a Comissão adotou também uma recomendação com vista à adoção de uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi adotada em 5 de abril de 2022 pelo Conselho, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e foi adotada pelo Conselho em 14 de março de 2022.

(3) A invasão da Ucrânia pela Rússia, a seguir à pandemia mundial, alterou significativamente o contexto geopolítico e económico. O impacto da invasão nas economias dos Estados-Membros traduziu-se, por exemplo, no aumento dos preços da energia e dos produtos alimentares e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que já se encontram em situação ou em risco de pobreza energética. A UE assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Neste contexto, a Diretiva Proteção Temporária foi acionada[5] pela primeira vez em 4 de março de 2022, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na UE, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

(4) Tendo em conta a rápida evolução da situação económica e geopolítica, o Semestre Europeu retoma a sua coordenação alargada das políticas económicas e de emprego em 2022, ao mesmo tempo que se desenvolve em consonância com os requisitos de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, tal como delineado na Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. A execução dos planos de recuperação e resiliência adotados é essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos abordam todos ou pelo menos um subconjunto significativo das recomendações específicas por país formuladas nos ciclos do Semestre em 2019 e 2020. As recomendações específicas por país de 2019 e 2020 mantêm também a sua relevância para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241, a par de quaisquer recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação do plano alterado.

---

4 Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

5 Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, JO L 71 de 4.3.2022, p. 1.

(5) A cláusula de derrogação de âmbito geral foi ativada e está em vigor desde março de 2020[6]. Na sua comunicação de 3 de março de 2021[7], a Comissão indicou também que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação da economia, sendo o nível da atividade económica na UE ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), um critério quantitativo fundamental. O aumento da incerteza e o forte risco de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da guerra na Europa, de aumentos sem precedentes dos preços da energia e de perturbações continuadas nas cadeias de abastecimento justificam a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2023.

(6) De acordo com a abordagem adotada no parecer do Conselho, de 18 de junho de 2021, sobre o Programa de Estabilidade de 2021, a melhor medida da orientação orçamental é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação ao crescimento potencial a médio prazo[8]. Transcendendo a orientação global da política orçamental, a fim de avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e consentânea com a dupla transição ecológica e digital, convém igualmente prestar atenção à evolução das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e dos investimentos financiados a nível nacional[9].

(7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023, com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas[10]. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das mais recentes previsões do inverno, a transição de uma orientação orçamental de apoio à economia em termos agregados (no período 2020-2022) para uma orientação orçamental sensivelmente neutra, também em termos agregados, se afigura adequada em 2023, estando pronta para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 devem continuar a diferenciar entre os Estados-Membros e ter em conta as eventuais repercussões transnacionais. A Comissão convidou os Estados-Membros a refletirem as orientações nos respetivos programas de estabilidade e convergência. A Comissão comprometeu-se a acompanhar de perto a evolução económica e a ajustar as

---

6 Comunicação da Comissão ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, Bruxelas, COM(2020) 123 final de 20.3.2020.

7 Comunicação da Comissão ao Conselho – Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental, Bruxelas, COM(2021) 105 final de 3.3.2021.

8 As estimativas da orientação orçamental e das respetivas componentes contidas na presente recomendação são da responsabilidade da Comissão, que se baseou nos pressupostos subjacentes às suas previsões da primavera de 2022. As estimativas da Comissão quanto ao crescimento potencial a médio prazo não incluem o impacto positivo das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que poderão estimular o crescimento potencial.

9 Não financiados por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE.

10 Comunicação da Comissão ao Conselho: Orientações em matéria de política orçamental para 2023, Bruxelas, COM(2022) 85 final de 2.3.2022.

suas orientações políticas conforme necessário e, o mais tardar, no seu pacote da primavera do Semestre Europeu, no final de maio de 2022.

(8) No que respeita às orientações orçamentais apresentadas em 2 de março de 2022, as recomendações orçamentais para 2023 têm em conta a deterioração das perspetivas económicas, a maior incerteza e os novos riscos de revisão em baixa, bem como a inflação mais elevada em comparação com as previsões do inverno. Face a estas considerações, a resposta orçamental deverá aumentar o investimento público nas transições ecológica e digital e na segurança energética e manter o poder de compra dos agregados familiares mais vulneráveis, a fim de atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e ajudar a limitar as pressões inflacionistas devidas a efeitos secundários, através de medidas específicas e temporárias; a política orçamental terá de continuar a ser adaptável às circunstâncias em rápida evolução e diferenciada de país para país em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à exposição à crise e ao afluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia.

(9) Em 22 de abril de 2021, Portugal apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a pertinência, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 13 de julho, o Conselho adotou a sua decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal[11]. A disponibilização das parcelas está subordinada ao financiamento disponível e a uma decisão da Comissão, tomada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, no sentido de que Portugal cumpriu satisfatoriamente os objetivos intermédios e metas pertinentes, estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos objetivos intermédios e metas anteriores.

(10) Em 29 de abril de 2022, Portugal apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2022 e o seu Programa de Estabilidade de 2022, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados simultaneamente. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas de 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados por Portugal sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência.

(11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo a Portugal[12], no qual avaliou os progressos realizados pelo Estado-Membro em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência, com base no Painel de Avaliação da Recuperação e Resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes, incluindo os decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Avaliou igualmente os progressos realizados por Portugal na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução dos grandes objetivos da UE em

[11] Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal (ST 10149/21 + ADD 1 REV 1).

[12] Documento de trabalho SWD(2022)623 final.

matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(12) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 da situação de Portugal e publicou os respetivos resultados em 23 de maio de 2022[13]. A Comissão concluiu que Portugal regista desequilíbrios macroeconómicos. As vulnerabilidades constatadas estão, em particular, relacionadas com as elevadas dívidas externa, privada e pública, num contexto de baixo crescimento da produtividade.

(13) Em 14 de abril de 2022, Portugal apresentou um novo projeto de plano orçamental para 2022. A Comissão deve adotar um parecer que inclua uma avaliação completa desse projeto, em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013.

(14) Em 20 de julho de 2020, o Conselho recomendou que Portugal adotasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, Portugal prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas de Portugal diminuiu de 5,8 % do PIB em 2020 para 2,8 % em 2021. A resposta de política orçamental de Portugal apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de apoio de emergência diminuíram de 2,3 % do PIB em 2020 para 2,2 % em 2021. As medidas adotadas por Portugal em 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo governo em 2020 e 2021 foram, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Importa contudo referir que algumas das medidas discricionárias adotadas pelo governo durante o período de 2020 e 2021, entre as quais se podem citar as despesas relacionadas com a saúde, incluindo a contratação de mais profissionais pelo Serviço Nacional de Saúde a fim de reforçar a sua capacidade de resposta, não foram temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias. Com base nos dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas situou-se em 127,4 % do PIB em 2021.

(15) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Estabilidade de 2022 é prudente em 2022 e realista a partir desse ano[14]. O Governo prevê que o PIB real cresça 5,0 % em 2022 e 3,3 % em 2023. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um crescimento do PIB real mais forte em 2022, com 5,8 %, mas mais comedido em 2023, com 2,7 %. A diferença deve-se a um maior crescimento do consumo privado e das exportações

[13] Documento de trabalho SWD(2022)637 final.

[14] O Programa de Estabilidade de 2022, que foi apresentado à Comissão e ao Conselho em 29 de abril de 2022, tinha como data de referência o dia 25 de março de 2022, quando foi apresentado ao parlamento nacional. Em 14 de abril de 2022, Portugal apresentou à Comissão e ao Eurogrupo o seu projeto de plano orçamental para 2022, que incluía um cenário macroeconómico ligeiramente atualizado para 2022, em comparação com o do programa. Concretamente, o projeto de plano orçamental de 2022 reviu ligeiramente em baixa o crescimento do PIB real, para 4,9 % em 2022 (quando o programa previa 5,0 %), para além de rever em alta a inflação dos preços no consumidor (IHPC), para 4,0 % no mesmo ano (face aos 3,3 % previstos no programa). Apesar de uma composição um pouco diferente das finanças públicas, o projeto de plano orçamental de 2022 manteve o objetivo de atingir um défice das administrações públicas de 1,9 % do PIB em 2022.

líquidas nas previsões da Comissão para 2022, acompanhado de um menor crescimento do investimento e das exportações líquidas em 2023. No seu Programa de Estabilidade de 2022, o Governo prevê que o défice nominal diminua para 1,9 % do PIB em 2022 e para 0,7 % em 2023. A diminuição em 2022 reflete principalmente o forte crescimento da atividade económica e a supressão da maior parte das medidas de emergência relacionadas com a pandemia. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 120,8 % em 2022 e depois para 115,4 % em 2023. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data de referência das previsões, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice orçamental em 2022 e 2023 de 1,9 % e 1,0 % do PIB, respetivamente. Esses valores estão em consonância com o défice projetado no Programa de Estabilidade de 2022 no que respeita a 2022 e são ligeiramente mais elevados no que respeita a 2023, principalmente devido ao aumento das despesas correntes constante das previsões da Comissão para este último ano. As previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma redução semelhante do rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB tanto em 2022, quando deverá atingir 119,9 %, como em 2023, quando esse valor deverá ser de 115,3 %. A diferença em 2022 deve-se ao facto de as previsões da Comissão apontarem para um crescimento mais forte do PIB nominal nesse ano.

Com base nas previsões da primavera de 2022 da Comissão, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 1,5 %. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que poderão impulsionar o crescimento económico potencial de Portugal.

(16) Em 2022, o governo suprimiu progressivamente a maior parte das medidas tomadas em resposta à crise da COVID-19, pelo que se prevê que as medidas temporárias de apoio de emergência diminuam de 2,2 % do PIB em 2021 para 0,7 % em 2022. O défice orçamental em 2022 é afetado pelas medidas adotadas para contrariar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da primavera de 2022 da Comissão têm um custo estimado de 0,6 % do PIB em 2022 e deverão ser totalmente revertidas até 2023[15]. Estas medidas, que foram anunciadas como temporárias, consistem principalmente em transferências sociais para os agregados familiares mais pobres, cortes nos impostos indiretos sobre o consumo de energia e subsídios ao consumo de energia. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados também em 2023, algumas destas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas destas medidas, incluindo nomeadamente uma redução geral do imposto sobre os combustíveis, não são medidas orientadas. O défice orçamental é igualmente afetado pelos custos da concessão de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, custos esses que, segundo as previsões da primavera de 2022 da Comissão, representam 0,1 % do PIB em 2022[16].

---

15 Os valores representam o nível dos custos orçamentais anuais das medidas tomadas desde o outono de 2021, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como, quando for o caso, as medidas ligadas às despesas de capital.

16 Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a UE aumente gradualmente e atinja 6 milhões até ao final de 2022, sendo a sua distribuição geográfica estimada com base na dimensão da diáspora existente, na dimensão relativa da população do Estado-Membro de acolhimento e na distribuição efetiva na UE das pessoas deslocadas da Ucrânia que se observava em março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microsimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em

(17) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, Portugal[17] utilizasse o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente. Portugal deveria além disso preservar os investimentos financiados a nível nacional. O Conselho recomendou igualmente que Portugal limitasse o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, Portugal prossiga uma política orçamental destinada a alcançar uma situação orçamental prudente e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, reforçando simultaneamente o investimento por forma a capitalizar o potencial de crescimento.

(18) Em 2022, tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2022 e incluindo as informações incorporadas no Programa de Estabilidade de 2022 de Portugal, as previsões apontam para uma orientação orçamental favorável equivalente a –2,0 % do PIB[18]. Portugal prevê continuar a apoiar a retoma recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, como foi recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE para a atividade económica deverá aumentar 0,5 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2021. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional dê um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,2 pontos percentuais em 2022[19]. Por conseguinte, Portugal tenciona preservar o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2022, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) dê um contributo expansionista, equivalente a 1,1 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esse contributo expansionista significativo inclui o impacto adicional das medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia (0,6 % do PIB), bem como os custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,1 % do PIB), enquanto se prevê que o aumento da massa salarial do setor público, as despesas relacionadas com o envelhecimento da população e os consumos intermédios continuem a exercer alguma pressão em alta sobre as despesas correntes. O aumento mais elevado dos preços no consumidor em comparação com o deflator do PIB, em particular, deverá também afetar o contributo expansionista da despesa corrente primária financiada a nível nacional para a orientação orçamental global em 2022, aumentando a despesa ligada ao consumo público de bens e serviços. Portugal deverá limitar de modo geral o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional em 2022, uma vez que o significativo contributo expansionista dessas despesas se deve principalmente às medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia, bem como aos custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia.

---

dinheiro a que as pessoas possam aspirar como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

17 Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2021, JO C 304 de 29.7.2021, p. 102

18 Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

19 A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um contributo expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

(19) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de 0,0 % do PIB, com base num cenário de políticas inalteradas[20]. Portugal deverá continuar a utilizar as subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE para a atividade económica deverá aumentar 0,2 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2022. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional dê um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,3 pontos percentuais em 2023[21]. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) dê um contributo contracionista, equivalente a 0,7 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Este crescimento inclui o impacto da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (0,6 % do PIB). Ao mesmo tempo, o aumento mais elevado dos preços no consumidor em comparação com o deflator do PIB em 2022 deverá também afetar o contributo da despesa corrente primária financiada a nível nacional para a orientação orçamental global em 2023, aumentando a despesa ligada às pensões de reforma e às prestações sociais em virtude da indexação.

(20) O Programa de Estabilidade de 2022 prevê que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 0,3 % do PIB em 2024 e atinja uma situação de equilíbrio em 2025. O défice das administrações públicas deverá portanto manter-se abaixo de 3 % do PIB no período abrangido pelo programa. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir até 2025, mais concretamente para 109,8 % em 2024 e depois com uma nova diminuição para 105,9 % em 2025. Com base na análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se elevados a médio prazo.

(21) Uma composição das finanças públicas mais favorável ao crescimento, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento público, apoiaria a sustentabilidade orçamental de Portugal a longo prazo, melhoraria o ambiente empresarial e contribuiria para uma recuperação inclusiva. No que respeita ao sistema fiscal português, há indícios[22] de que o sistema de benefícios fiscais do país é bastante complexo e pouco transparente (foram identificados mais de 500 tipos de benefícios fiscais, previstos em mais de 60 textos jurídicos) e de que a eficiência económica das despesas fiscais poderia beneficiar de um acompanhamento e avaliação coerentes. Além disso, a estrutura das taxas do imposto sobre o rendimento das sociedades é agravada por sobretaxas estatais e municipais, o que gera complexidade para os contribuintes e representa encargos adicionais para a administração fiscal. As retenções na fonte de impostos diretos são frequentemente demasiado elevadas, resultando em pedidos de reembolso consideráveis no exercício seguinte. Os custos recorrentes da cobrança de impostos são relativamente elevados (em 2019, situavam-se cerca de 20 % acima da média da UE-27) e o investimento da administração fiscal

---

20 Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

21 A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um contributo expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

22 *Tax benefits in Portugal — concept, methodology and practice*, Grupo de Trabalho sobre os Benefícios Fiscais, maio de 2019.

em informática é baixo em comparação com a média da UE (5,7 % das despesas operacionais da administração fiscal em 2019, o que corresponde a cerca de metade da média da UE-27). Neste contexto, o aumento da eficiência da administração fiscal ajudaria a acelerar o pagamento dos impostos em Portugal e a sanar o elevado volume de dívidas fiscais em mora (37,1 % das receitas líquidas totais no final de 2019, um dos níveis mais elevados da UE). No que respeita ao sistema de proteção social português, a eficácia das transferências sociais na redução da pobreza e das desigualdades é inferior à média da UE. O rendimento mínimo, em particular, não atinge níveis adequados, situando-se em 37,5 % do limiar de pobreza (58,9 % na UE). Ao mesmo tempo, parece existir uma multiplicidade de prestações sociais para servir objetivos semelhantes, o que aumenta por sua vez a complexidade. A fragmentação do sistema de proteção social daí resultante reflete-se em taxas de utilização relativamente baixas e numa falta de ênfase efetiva nas pessoas mais necessitadas, prejudicando a cobertura e, em última análise, a adequação das prestações sociais. Neste contexto, a aplicação da Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza assume particular importância.

(22) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência prevê um conjunto alargado de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a concretizar até 2026. Estas medidas ajudarão a dar resposta à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios económicos e sociais delineados nas recomendações específicas por país dirigidas a Portugal pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu em 2019 e 2020, para além de quaisquer recomendações específicas por país formuladas até à data de adoção do plano. O plano promove, em particular, o investimento nas transições ecológica e digital. A melhoria da qualidade das finanças públicas e da sustentabilidade financeira das empresas públicas é fundamental para o plano. O plano é ambicioso no que respeita ao reforço da resiliência do sistema de saúde e à melhoria do acesso a cuidados de saúde e cuidados continuados de qualidade. O plano visa reforçar o nível global de competências, nomeadamente digitais, de diferentes grupos da população, para além da oferta de formação e ensino profissional. O plano inclui investimentos significativos que visam melhorar os serviços sociais, nomeadamente através do aumento da oferta de habitação social e de habitação a preços acessíveis. O plano introduz medidas pertinentes para reduzir a segmentação do mercado de trabalho e apoiar um emprego de qualidade e a preservação dos postos de trabalho. O plano visa apoiar de forma considerável a utilização das tecnologias digitais pelos cidadãos e pelas empresas. O plano prevê medidas significativas para promover o acesso ao financiamento, em particular para as pequenas e médias empresas, bem como para promover o investimento privado e público com vista à recuperação económica. O plano determina a realização de reformas e investimentos importantes para promover o investimento em atividades de investigação e inovação mais eficazes e eficientes. O plano é ambicioso na resposta aos desafios relacionados com o ambiente empresarial e com a melhoria da eficiência do sistema judicial.

(23) A execução do plano de recuperação e resiliência de Portugal deverá contribuir para a realização de novos progressos nas transições ecológica e digital. As medidas previstas por Portugal para apoiar os objetivos climáticos e os objetivos digitais representam, respetivamente, 37,9 % e 22,1 % da dotação total do plano. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os objetivos intermédios e metas pertinentes, ajudará Portugal a recuperar rapidamente das consequências da crise da COVID-19, reforçando simultaneamente a sua resiliência. A participação sistemática dos parceiros sociais e outras partes interessadas continua a ser importante para o êxito

da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além desse plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

(24) Portugal apresentou o seu Acordo de Parceria em 4 de março de 2022[23], embora ainda não tenha apresentado os restantes documentos de programação da política de coesão. De acordo com o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, Portugal terá em conta as recomendações específicas por país pertinentes quando da programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027. Este é um requisito prévio para melhorar a eficácia e maximizar o valor acrescentado do apoio financeiro a receber dos fundos da política de coesão, promovendo simultaneamente a coordenação, complementaridade e coerência entre estes fundos e outros instrumentos e fundos da União. O êxito da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos programas da política de coesão depende também da eliminação de entraves ao investimento, em apoio das transições ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

(25) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência, Portugal enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com a economia circular. Portugal está muito abaixo da média da UE nos indicadores relativos à economia circular e à gestão dos resíduos. A taxa média de reciclagem dos resíduos urbanos é baixa e tem vindo a diminuir, com disparidades regionais. Portugal não cumpriu o objetivo da UE de reciclar 50 % dos resíduos urbanos até 2020. A taxa global de reciclagem foi de 29 % em 2019 e de 26,5 % em 2020 (dados provisórios), contra uma média de 48 % na UE. A consecução dos objetivos da UE para a próxima década, incluindo a reciclagem de 55 % dos resíduos urbanos até 2025, exigirá esforços significativos. Serão necessárias melhorias para aumentar a prevenção, a minimização, a triagem, a reutilização e a reciclagem dos resíduos, desviando-os assim dos aterros ou incineradores, bem como para modernizar as instalações de reciclagem e tratamento de resíduos. O aumento das taxas a pagar pela deposição em aterro e pela incineração, a introdução de um imposto sobre os resíduos e o aumento das taxas nos municípios que não cumpram os objetivos de reciclagem são bons exemplos da melhor forma de alcançar estes objetivos. Paralelamente, o alargamento da recolha seletiva de resíduos e o desenvolvimento de sistemas de pagamento em função do volume de resíduos produzidos poderiam acelerar o processo.

(26) Em resposta ao mandato dos Chefes de Estado ou de Governo da UE estabelecido na Declaração de Versalhes, o Plano REPowerEU visa acabar progressivamente e o mais rapidamente possível com a dependência da União Europeia das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da UE estão a ser identificados em diálogo com os Estados-Membros. Estas medidas visam reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e pôr termo às importações de combustíveis fósseis da Rússia.

[23] Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos. JO L 231 de 30.6.2021, p. 159.

(27) Portugal tem uma proporção elevada de energias renováveis (um terço da sua matriz energética) e depende pouco dos combustíveis fósseis russos. Contudo, o petróleo e o gás (sobretudo GNL) continuam a representar dois terços do aprovisionamento de energia primária do país, com 42 % e 24 %, respetivamente, de acordo com os dados de 2020. O carvão deixou de ser usado para a produção de eletricidade em 2021, mas o consumo de gás aumentou rapidamente nos últimos anos, em parte por causa da menor disponibilidade de energia hidroelétrica devido aos períodos de seca. Embora 10 % das suas importações de gás sejam provenientes da Rússia, Portugal tem uma taxa de dependência muito inferior à média da UE, que é de 44 %, uma vez que utiliza principalmente GNL e não importa qualquer petróleo ou carvão da Rússia[24]. No entanto, Portugal importa 100 % dos combustíveis fósseis que consome. A redução desta dependência global das importações fomentada por uma maior ambição da UE em matéria climática, centrada no reforço da acessibilidade, da segurança e da sustentabilidade da energia, exigirá uma maior exploração do potencial da energia solar e eólica em Portugal, nomeadamente ao largo, em especial através da racionalização dos procedimentos de licenciamento e do reforço da capacidade administrativa. A modernização das redes de transporte e distribuição de eletricidade, incluindo as tecnologias de corrente contínua, bem como a facilitação de investimentos no armazenamento de eletricidade, permitiriam fornecer energia flexível e de resposta rápida, que é crucial para a gestão de um sistema com uma elevada quota de energias renováveis. O baixo nível de interligação elétrica com Espanha (e, em última análise, com a França) representa também um desafio para a resiliência do sistema elétrico de Portugal e da UE. A criação de novas interligações transfronteiras poderia permitir uma maior integração da capacidade renovável da Península Ibérica no mercado único da energia. No que respeita à melhoria da eficiência energética dos edifícios, regimes de financiamento adequados, campanhas de sensibilização e o desenvolvimento de competências verdes poderiam contribuir significativamente para uma maior eficácia dos esforços de investimento. Além disso, é necessário continuar a descarbonizar o setor dos transportes, nomeadamente acelerando a implantação de infraestruturas de carregamento de veículos elétricos e desenvolvendo projetos cruciais para o setor ferroviário, os transportes públicos e a utilização da bicicleta. Para garantir a conformidade com as metas do «Objetivo 55», Portugal terá de aumentar as suas ambições em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de rever em alta as suas metas em matéria de energias renováveis e de eficiência energética.

(28) Embora a aceleração da transição para a neutralidade climática e para o abandono dos combustíveis fósseis deva gerar custos de reestruturação significativos em diversos setores, Portugal pode utilizar o Mecanismo para uma Transição Justa no âmbito da programação da política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. Portugal pode ainda recorrer ao Fundo Social Europeu Mais para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.

(29) À luz da análise da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2022, estando o seu parecer[25] refletido na recomendação 1 infra.

---

[24] Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural, petróleo bruto e hulha que é proveniente da Rússia. No que respeita à média para a UE-27, os dados sobre as importações totais baseiam-se nas importações de fora dessa área. No que respeita a Portugal, as importações incluem o comércio intra-UE. A rubrica do petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

[25] Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

(30) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para aplicar a recomendação sobre a política económica da área do euro. No que respeita a Portugal, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1 e 2 infra.

(31) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas de 2022 e o Programa de Estabilidade de 2022. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1, 2 e 4 abaixo. As recomendações 1 e 2 contribuem igualmente para a aplicação da recomendação para a área do euro e, em especial, das suas primeira e quarta recomendações. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuirão, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a dívida pública elevada, num contexto de baixo crescimento da produtividade. As políticas referidas na recomendação 2 apoiarão, nomeadamente, a redução das dívidas pública, privada e externa, uma vez que a execução completa do plano de recuperação e resiliência apoiará o crescimento, ao mesmo tempo que reforçará a resiliência económica. As políticas referidas na recomendação 4 contribuirão, nomeadamente, para fazer face às vulnerabilidades ligadas à dívida externa elevada a mais longo prazo.

RECOMENDA QUE Portugal tome medidas em 2022 e 2023 no sentido de:

1. Em 2023, assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente mantendo um crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e orientado para os agregados familiares e empresas mais expostos aos aumentos dos preços da energia e para as pessoas que fogem da Ucrânia. Estar pronto para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação. Aumentar o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, nomeadamente recorrendo ao MRR, ao RePowerEU e a outros fundos da UE. No período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar uma redução credível e gradual da dívida e a sustentabilidade orçamental a médio prazo, através de uma consolidação gradual, de investimento e de reformas. Melhorar a eficácia e a adequação do sistema fiscal e do sistema de proteção social, em particular por via da simplificação do enquadramento destes dois sistemas, do reforço da eficiência das respetivas administrações e da redução dos encargos administrativos que lhes estão associados.

2. Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com os objetivos intermédios e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021. Apresentar os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, com vista a concluir as negociações com a Comissão para a aprovação dos mesmos e a dar início à sua aplicação.

3. Melhorar as condições da transição para uma economia circular, em particular aumentando a prevenção, a reciclagem e a reutilização de resíduos, por forma a evitar que tenham de ser depositados em aterro ou incinerados.

4. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis, nomeadamente no setor dos transportes. Acelerar a implantação das energias renováveis através da modernização das redes de transporte e de distribuição de eletricidade, viabilizando os

investimentos em armazenamento de eletricidade e racionalizando os procedimentos de licenciamento a fim de permitir um maior desenvolvimento da produção de eletricidade a partir da energia eólica, em especial ao largo, e da energia solar. Reforçar o quadro de incentivos aos investimentos em eficiência energética dos edifícios. Aumentar as interligações elétricas.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente