COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.6.2024
COM(2024) 622 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais de Portugal

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 622 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais 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 (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho[1], nomeadamente o artigo 3.º, n.º 3,

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 aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela UE. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu, contribui para a recuperação económica e social e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em particular para promover as transições ecológica e digital e tornar mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, favorece o aumento da coesão territorial na UE e apoia a execução corrente do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

---

1 JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

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), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

(2) O Regulamento REPowerEU[4], adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa acabar com a dependência da UE das importações de combustíveis fósseis russos, o que contribuirá para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da UE, ao mesmo tempo que reforçará o aumento da utilização das energias renováveis, das capacidades de armazenamento de energia e da eficiência energética. Portugal acrescentou um novo capítulo REPowerEU ao seu plano nacional de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU.

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: olhar para além de 2030»[5], que visa fundamentar as decisões políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em função de nove fatores que se reforçam mutuamente, entre os quais o acesso a capital privado, a investigação e inovação, a educação e as competências e o mercado único surgem como prioridades políticas fundamentais para a reforma e o investimento, com vista a dar resposta aos atuais desafios em matéria de produtividade e a reforçar a competitividade a longo prazo da UE e dos Estados-Membros. Na sequência desta comunicação, a Comissão publicou, em 14 de fevereiro de 2024, o relatório anual sobre o mercado único e a competitividade[6]. O relatório descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios concorrenciais do mercado único europeu, acompanhando os desenvolvimentos anuais coma base nos nove fatores da competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024[7], assinalando o início do ciclo do Semestre Europeu de 2024 para a coordenação das políticas económicas. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades dessa análise, de acordo com as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2024, no qual identificou Portugal como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente um parecer sobre o projeto de plano orçamental de Portugal para 2024. A Comissão adotou ainda uma proposta de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que o Conselho adotou em 12 de abril de 2024, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que o Conselho adotou em 11 de março de 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da UE, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263 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. O novo quadro inclui igualmente o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho alterado,

---

4 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), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

sobre a aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, bem como a Diretiva 2011/85/UE alterada, sobre os quadros orçamentais dos Estados-Membros[8]. Os objetivos visados são a sustentabilidade da dívida pública e o crescimento sustentável e inclusivo através de uma consolidação orçamental gradual, bem como de reformas e investimentos. Além disso, o novo quadro promove a apropriação nacional e adota uma perspetiva a médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro deve apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental estrutural nacional de médio prazo. Os planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo contêm os compromissos assumidos pelo Estado-Membro em termos orçamentais, de reformas e de investimento, abrangendo um horizonte de planeamento de quatro ou cinco anos em função da duração normal das legislaturas nesse Estado-Membro. A trajetória das despesas líquidas[9] nos planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo deve cumprir os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente colocar ou manter a dívida das administrações públicas numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, o mais tardar, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do PIB, bem como reduzir e/ou manter o défice orçamental abaixo do valor de referência de 3 % do PIB a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263, o período de ajustamento pode ser prorrogado, no máximo, por três anos. A fim de apoiar a elaboração desses planos, em [21 de junho] de 2024 a Comissão deverá fornecer aos Estados-Membros orientações sobre o respetivo conteúdo e os relatórios anuais de progresso que terão de apresentar e, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) 2024/1263, transmitir-lhes orientações técnicas sobre os ajustamentos orçamentais (trajetórias de referência e informações técnicas, se for caso disso). Os Estados-Membros devem apresentar os seus planos orçamentais estruturais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que cheguem a acordo com a Comissão para prorrogar esse prazo por um período razoável. Os Estados-Membros devem assegurar a participação dos seus parlamentos nacionais e a consulta de instituições orçamentais independentes, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais, conforme adequado.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes

[8] Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) e Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 2024/1265 de 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[9] Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/1263 do Conselho, de 29 de abril de 2024 (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Por «despesas líquidas» entende-se as despesas públicas líquidas de: i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país de 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes 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.

(7) 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 relevância, 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 de 2021, o Conselho adotou a sua decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal[10], que foi alterado em 17 de outubro de 2023 nos termos do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241 a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável, bem como para incluir o respetivo capítulo REPowerEU[11]. A disponibilização das parcelas está subordinada a uma decisão da Comissão, adotada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que estabeleça que Portugal cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas aplicáveis estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.

(8) Em 30 de abril de 2024, Portugal apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2024 e, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, o seu Programa de Estabilidade para 2024. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2024 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados por Portugal sobre os progressos realizados na concretização do seu plano de recuperação e resiliência.

(9) Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou o relatório de 2024 relativo a Portugal[12]. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados por Portugal em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2023 e fez o balanço da execução, por Portugal, do seu plano de recuperação e resiliência. Partindo desta análise, o relatório 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. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados por Portugal na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

(10) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada da situação de Portugal nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. As principais conclusões da avaliação das vulnerabilidades macroeconómicas de Portugal efetuada pelos serviços da Comissão para efeitos do referido regulamento foram publicadas em abril de

---

10 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; ST 10149/21 ADD 1; ST 10149/21 ADD 1 REV 1).

11 Decisão de Execução do Conselho, de 17 de outubro de 2023, que altera a Decisão de Execução de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal (ST 13351/2023).

12 SWD(2024) 622 final.

2024[13]. Em 19 de junho de 2024, a Comissão concluiu que Portugal já não regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, Portugal realizou progressos significativos na redução das vulnerabilidades relacionadas com as elevadas dívidas privada, pública e externa, que deverão continuar a diminuir. Após uma interrupção causada pela crise pandémica da COVID-19, os rácios da dívida pública e do setor privado retomaram o seu declínio. Estes rácios diminuíram substancialmente desde 2021, graças ao forte crescimento do PIB e a um recente excedente orçamental, no caso da dívida pública. A posição líquida de investimento internacional (PLII) claramente negativa tem vindo a melhorar substancialmente, graças a um crescimento económico acentuado e a um excedente da balança corrente, e a sua estrutura continua a ser favorável à luz da elevada percentagem de instrumentos que não podem entrar em incumprimento. O endividamento privado e público e a PLII permanecem elevados, mas prevê-se que continuem a diminuir no futuro, apesar de o crescimento nominal do PIB ser agora menos favorável. A balança corrente voltou a registar um excedente no ano passado e prevê-se que permaneça positiva este ano e no próximo, tendo sido atingido um excedente orçamental. O aumento das taxas de juro exerceu alguma pressão sobre as famílias endividadas e os preços da habitação têm vindo a aumentar fortemente nos últimos anos. O crédito malparado (NPL) continuou a diminuir, partindo de níveis já moderados. Foram realizados progressos políticos sustentados para fazer face às vulnerabilidades identificadas, que produziram resultados visíveis. A execução em curso do PRR deverá continuar a ter um impacto favorável no potencial de crescimento, contribuindo para a sustentabilidade externa e orçamental de Portugal.

(11) Com base nos dados validados pelo Eurostat[14], o saldo das administrações públicas de Portugal passou de um défice de 0,3 % do PIB em 2022 para um excedente de 1,2 % em 2023, enquanto a dívida das administrações públicas caiu de 112,4 % do PIB no final de 2022 para 99,1 % no final de 2023.

(12) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou[15] que Portugal assegurasse em 2023 uma política orçamental prudente, em particular mantendo um crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo[16], tendo em conta a continuação dos apoios temporários e específicos dirigidos aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Ao mesmo tempo, recomendou a Portugal que estivesse preparado para ajustar as despesas correntes em função da evolução da situação. O Conselho recomendou igualmente que Portugal aumentasse o investimento público para as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação

13 SWD(2024) 105 final.

14 Eurostat - Euro Indicators de 22.4.2024.

15 Recomendação do Conselho, de 12 de julho de 2022, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2022 (JO C 334 de 1.9.2022, p. 181).

16 Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2024, o crescimento do produto potencial a médio prazo de Portugal em 2023 é estimado em 9,1 % em termos nominais, com base na taxa média de crescimento potencial real a 10 anos e no deflator do PIB de 2023.

orçamental[17] em 2023 foi contracionista, situando-se em 1,1 % do PIB, num contexto de elevada inflação. Em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) teve um contributo contracionista para a orientação orçamental equivalente a 0,9 % do PIB, em consonância com a recomendação do Conselho. O contributo contracionista das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional deveu-se principalmente à redução dos custos das medidas de apoio de emergência (orientadas e não orientadas) aos agregados familiares e empresas em resposta aos aumentos dos preços da energia (1,1 pontos percentuais do PIB). O crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) foi sobretudo impulsionado pelos salários e as pensões do setor público. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da UE ascenderam a 1,3 % do PIB em 2023. O investimento financiado a nível nacional ascendeu a 2,0 % do PIB em 2023, o que representa um aumento de 0,1 pontos percentuais em relação a 2022. Portugal financiou investimentos adicionais através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, nomeadamente para as transições ecológica e digital e para a segurança energética, como o fornecimento de computadores a alunos e professores, novos autocarros com emissões nulas, a instalação de estações de carregamento acessíveis ao público, o início da construção de habitações com elevada eficiência energética e novos programas para a inovação ecológica.

(13) As principais projeções do Programa de Estabilidade para 2024 podem ser resumidas do seguinte modo: O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais prevê um crescimento do PIB real de 1,5 % em 2024 e 1,9 % em 2025, devendo a inflação medida pelo IHPC representar 2,5 % em 2024 e 2,1 % em 2025. O excedente das administrações públicas deverá diminuir para 0,3 % do PIB (tanto em 2024 como em 2025) e o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 95,7 % no final de 2024 e para 91,4 % no final de 2025. Após 2025, prevê-se que o excedente das administrações públicas diminua para 0,1 % do PIB em 2026 e aumente gradualmente até atingir 0,4 % do PIB em 2028. Por conseguinte, o saldo das administrações públicas deverá manter-se abaixo do valor de referência do défice (3 % do PIB) no período abrangido pelo programa. Por seu lado, após 2025, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá continuar a diminuir, atingindo 87,2 % em 2026 e 79,8 % em 2028.

(14) Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 1,7 % em 2024 e 1,9 % em 2025 e para uma inflação medida pelo IHPC de 2,3 % em 2024 e de 1,9 % em 2025.

(15) Projeta igualmente um excedente orçamental de 0,4 % do PIB em 2024 e um rácio dívida das administrações públicas/PIB de 95,6 % no final do mesmo ano. A diminuição do excedente em 2024 reflete principalmente as medidas orçamentais introduzidas com o orçamento de Estado para 2024, como a reforma do imposto sobre

[17] A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da UE. A orientação orçamental é medida como a diferença entre: i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas (e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19), incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União.

o rendimento das pessoas singulares, o aumento geral das pensões e a atualização generalizada dos salários da função pública. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2024 será expansionista em 1,8 % do PIB.

(16) As mesmas previsões apontam para que as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência representem 1,3 % do PIB em 2024, contra 0,6 % do PIB em 2023. 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 e na dívida das administrações públicas. Ainda segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024, as despesas apoiadas por empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência deverão representar 0,1 % do PIB em 2024, ultrapassando o valor registado em 2023.

(17) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou[18] que Portugal assegurasse uma política orçamental prudente, em especial limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional[19] em 2024 a um máximo de 1,8 %, a menos que se estimasse que uma taxa de referência mais elevada do crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional seria compatível com a consecução, por Portugal, do seu objetivo orçamental de médio prazo de -0,5 % do PIB, nomeadamente se as despesas com juros fossem inferiores ao valor então projetado pela Comissão. Aquando da execução dos seus orçamentos para 2023 e da elaboração dos seus projetos de planos orçamentais para 2024, os Estados-Membros foram convidados a ter em conta o facto de que a Comissão irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos relativos aos défices excessivos baseados no défice partindo dos dados de execução relativos a 2023. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2024, o saldo estrutural de Portugal deverá situar-se em 0,0 % do PIB em 2024 (contra 0,9 % do PIB em 2023), ficando acima do objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, a avaliação confirma que Portugal cumpriu o que foi recomendado pelo Conselho.

(18) Além disso, o Conselho recomendou a Portugal que eliminasse progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. O Conselho especificou ainda que, caso novos aumentos dos preços da energia exigissem medidas de apoio novas ou a prossecução das medidas de apoio em vigor, Portugal deveria garantir que estas fossem orientadas para as empresas e os agregados familiares vulneráveis, comportáveis do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão estimou o custo orçamental líquido[20] das medidas de apoio de emergência à energia em 0,9 % do PIB em 2023, projetando valores de 0,6 % para 2024 e 0,5 % para 2025. Em especial, presume-se que a redução geral do imposto sobre os combustíveis e o congelamento da taxa de carbono ao abrigo do imposto sobre os

---

18 Recomendação do Conselho, de 14 de julho de 2023, 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).

19 A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional líquida de: i) medidas discricionárias em matéria de receitas, ii) despesas com juros, iii) despesas cíclicas com o desemprego e iv) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

20 Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros excecionais dos fornecedores de energia.

combustíveis permanecerão em vigor em 2024 e 2025. Não se prevê que as medidas de apoio de emergência à energia sejam eliminadas o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. Esta situação não é consentânea com a recomendação do Conselho. Estima-se que o custo orçamental das medidas de apoio de emergência à energia destinadas a proteger os agregados familiares e as empresas vulneráveis seja inferior a 0,1 % do PIB em 2024 (contra 0,3 % em 2023) e que as medidas que preservam os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética representem menos de 0,1 % do PIB (contra 0,1 % em 2023).

(19) Por último, o Conselho recomendou que Portugal preservasse o investimento público financiado a nível nacional e assegurasse a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União, em especial para promover as transições ecológica e digital. De acordo com as previsões da primavera de 2024 apresentadas pela Comissão, o investimento público financiado a nível nacional deverá aumentar, passando de 2,0 % do PIB em 2023 para 2,3 % do PIB em 2024. Este valor é consentâneo com a recomendação do Conselho. Por seu lado, a despesa pública financiada por fundos da UE, incluindo subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, deverá também aumentar, passando de 1,3 % do PIB em 2023 para 1,7 % do PIB em 2024.

(20) Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização e num cenário de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para um excedente das administrações públicas de 0,5 % do PIB em 2025. O aumento do excedente em 2025 reflete principalmente a projetada recuperação económica para o ano, após o abrandamento projetado para 2024. Prevê-se que o rácio dívida das administrações públicas/PIB diminua para 91,5 % do PIB até final de 2025.

(21) O sistema fiscal português deve continuar a ser simplificado. O sistema de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, agravado por sobretaxas estatais e municipais, cria encargos adicionais tanto para a administração fiscal como para as empresas. Esta situação é agravada pela sobrecarga de requisitos regulamentares onerosos e pela morosidade das interações com a administração pública, que constituem desafios de longa data com forte impacto no ambiente empresarial. O volume de dívidas fiscais em mora permanece elevado e muito acima da média da UE, representando 45,6 % das receitas totais no final de 2021. Os custos administrativos da cobrança de impostos são elevados e têm vindo a aumentar nos últimos anos (aumento de cerca de 4 % entre 2018 e 2021). Além disso, o pessoal da administração fiscal está a envelhecer rapidamente (mais de metade deverá reformar-se na próxima década) e os recrutamentos são escassos. Abordar estes desafios permitiria melhorar o ambiente empresarial em Portugal e promoveria a competitividade.

(22) Prevê-se que a população portuguesa em idade ativa diminua aproximadamente em um milhão a médio prazo, principalmente devido à redução da migração líquida e às baixas taxas de fertilidade. A melhoria prevista da esperança de vida deverá resultar num aumento significativo do rácio entre os idosos e as pessoas em idade ativa que financiam o sistema público de pensões de Portugal. O número de contribuintes por pensionista, que era de quase três em 2022, deverá diminuir para menos de um e meio até 2050. Esta evolução demográfica ameaça a sustentabilidade do sistema de pensões. As despesas com pensões já representam 28 % do total da despesa pública e deverão aumentar nas próximas décadas. De acordo com as estimativas da Comissão e das

autoridades portuguesas[21], as despesas com pensões deverão atingir um pico de 15,2 % do PIB em 2046, ou seja, 2,9 pontos percentuais acima do nível de 2022 e um dos rácios despesas com pensões/PIB mais elevados da UE. Nos últimos anos, Portugal implementou reformas destinadas a melhorar a sustentabilidade do seu sistema de pensões, indexando a idade legal de reforma à esperança média de vida, mas esta sustentabilidade é ameaçada por medidas como os regimes de reforma antecipada. Em média, a taxa de contribuição social paga pelos trabalhadores por conta própria é inferior à dos trabalhadores por conta de outrem. Além disso, existem taxas contributivas especiais para os diferentes tipos de trabalhadores. Estes fatores reduzem ainda mais as potenciais fontes de receitas do sistema de pensões.

(23) 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 inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Essas reformas e investimentos deverão ajudar a resolver eficazmente a totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a rápida prossecução da efetiva execução do plano, incluindo o capítulo REPowerEU, será essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo de Portugal através da transição ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para cumprir os compromissos assumidos no plano até agosto de 2026, é essencial que Portugal prossiga a execução das reformas e acelere os investimentos, resolvendo os atrasos emergentes e assegurando simultaneamente uma forte capacidade administrativa. Embora Portugal esteja a tomar algumas medidas para fazer face à falta de capacidade administrativa, subsistem desafios ligados às regras em matéria de contratos públicos e à morosidade dos procedimentos, particularmente no que respeita aos grandes projetos de investimento. A participação sistemática dos órgãos de poder local e regional, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial para assegurar uma ampla apropriação que contribuirá para a execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(24) No âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão, em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, Portugal deve rever cada programa até março de 2025, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024, bem como o seu plano nacional em matéria de energia e clima. Esta revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da UE incluído em cada programa. Portugal registou progressos na execução da política de coesão e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, mas subsistem desafios. Persistem disparidades entre as zonas costeiras e interiores do país, entre as regiões continentais e ultraperiféricas e entre as áreas metropolitanas e as pequenas cidades e vilas. É fundamental acelerar a execução dos programas da política de coesão e reforçar a capacidade administrativa a nível nacional e regional. As prioridades acordadas nos programas continuam a ser pertinentes. Para além das medidas ligadas à capacidade administrativa, é importante investir rapidamente na investigação aplicada em domínios identificados no quadro das estratégias de especialização inteligente, de transferência de conhecimentos e de valorização dos resultados de I&D, bem como na capacidade de inovação das pequenas e médias empresas, na transição ecológica e na competitividade. Continua a

[21] Comissão Europeia, Relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico: projeções económicas e orçamentais para os Estados-Membros da UE (2022-2070), documento institucional 279, abril de 2024.

ser prioritário melhorar a recolha e o tratamento das águas residuais, a reutilização da água e o acesso à água, em especial nas zonas remotas e nas regiões ultraperiféricas, e reduzir as fugas nas redes, bem como promover a economia circular, a eficiência energética e as energias renováveis, em consonância com o plano nacional em matéria de energia e clima. Os investimentos na educação e na formação, o desenvolvimento das qualificações e das competências exigidas pelo mercado de trabalho e as políticas ativas específicas do mercado de trabalho, especialmente para os jovens, continuam a ser fundamentais. Continua a ser importante garantir a igualdade de acesso à educação, à saúde e aos serviços sociais, em especial para os grupos desfavorecidos, bem como abordar a pobreza energética. Aquando da revisão intercalar dos programas da política de coesão, convém prestar mais atenção às necessidades no domínio da prevenção e preparação para os riscos relacionados com as alterações climáticas. Portugal poderia também utilizar a iniciativa da Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa para apoiar a transformação industrial, com destaque para o fabrico avançado e eficiente em termos de recursos, os transportes sustentáveis, a biomedicina e a biotecnologia e as tecnologias de impacto zero, investindo simultaneamente em competências e qualificações para satisfazer a procura de mão de obra nestes setores.

(25) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no quadro do plano de recuperação e resiliência e de outros fundos da UE, Portugal enfrenta vários desafios adicionais no que respeita à água, nomeadamente em termos de gestão, de infraestrutura de rede e das capacidades de armazenamento.

(26) Portugal, em especial as suas regiões meridionais, é fortemente afetado por riscos naturais como secas, incêndios e inundações, cuja frequência e intensidade têm vindo a agravar-se com as alterações climáticas. A redução da precipitação anual, a escassez de água e o aumento da variabilidade temporal afetam os fluxos fluviais, a recarga dos aquíferos e o risco de inundações, com consequências para muitos setores económicos como a agricultura, a produção de água potável e a energia (incluindo a produção de energia hidroelétrica), bem como para a sustentabilidade das finanças públicas. Portugal aumentou a sua capacidade de adaptação às alterações climáticas (Lei do Clima, 2021), tendo nomeadamente elaborado planos setoriais de adaptação. O país está também a finalizar um roteiro nacional para a adaptação às alterações climáticas até 2100. No entanto, importa continuar a integrar a adaptação às alterações climáticas nas suas políticas de gestão da água. Ao melhorar a sua estratégia de gestão integrada e sustentável, Portugal contribuirá para garantir que os setores-chave continuem a ter acesso à água, assegurando simultaneamente a disponibilidade de água suficiente e de boa qualidade para funções ecológicas, em especial no que respeita aos ecossistemas mais sensíveis e ricos em biodiversidade, como as zonas húmidas. Além disso, a racionalização da estrutura de governação do setor da água contribuirá para uma coordenação eficaz entre os níveis nacional, regional e local. Para melhorar a gestão da água, são necessários mais investimentos, nomeadamente na recolha e o tratamento de águas residuais, na redução das fugas nas redes, no abastecimento geral de água e numa melhor monitorização (da quantidade e da qualidade da água). Deve ser prestada especial atenção à restauração da função de esponja natural dos solos, à redução da extração de águas subterrâneas, à recuperação de zonas húmidas e rios, incluindo planícies aluviais, e à implantação de outras soluções baseadas na natureza. Além disso, Portugal deve tirar partido do potencial de reutilização da água.

(27) Em 2023, graças à energia hidroelétrica e aos ventos fortes, as fontes de energia renováveis de Portugal representaram 72 % da produção de eletricidade, o que constitui um novo recorde. O aumento significativo da quota de energias renováveis

contribuiu para a diminuição acentuada dos preços da eletricidade, que caíram para níveis inferiores aos registados antes da crise. A fim de concretizar a contribuição nacional revista para a meta da UE em matéria de energias renováveis para 2030 e alcançar o objetivo de pelo menos 85 % do consumo bruto de eletricidade gerado por energias renováveis até 2030, tal como apresentado no plano nacional em matéria de energia e clima, são necessários mais progressos para melhorar a competitividade de Portugal e estimular a descarbonização da sua indústria, nomeadamente através da eletrificação. Embora tenha introduzido medidas legislativas para acelerar o processo de licenciamento das energias renováveis, Portugal enfrenta potenciais desafios a curto prazo em termos de capacidade da rede para acomodar a quota crescente de energias renováveis. A revisão dos planos da rede de transporte e distribuição ajudaria a acelerar a integração das energias renováveis, em consonância com os compromissos dos planos nacionais em matéria de energia e clima e com os compromissos de interligação com Espanha e França. Além disso, os desafios logísticos, a escassez de componentes e a menor rentabilidade entravaram os projetos de energias renováveis, conduzindo a atrasos na execução, em especial, dos leilões de energia solar. É essencial simplificar os procedimentos de ligação, aumentar a transparência da ligação à rede e estabelecer um planeamento claro e a longo prazo dos leilões. Face à crescente procura, Portugal teria vantagem em investir mais nas suas redes elétricas, incluindo a modernização das linhas elétricas existentes e a promoção da flexibilidade do sistema com soluções como o armazenamento, a implantação de contadores inteligentes, incentivos ao consumo fora das horas de ponta e mecanismos de resposta do lado da procura.

(28) 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, em 2024, esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à recomendação sobre a política económica na área do euro. No que respeita a Portugal, as recomendações (1), (2), (3) e (4) contribuirão para a execução da primeira, segunda e quarta recomendações para a área do euro.

RECOMENDA QUE Portugal tome medidas em 2024 e 2025 no sentido de:

1. Apresentar atempadamente o seu plano orçamental estrutural de médio prazo. Em conformidade com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, limitar o crescimento das despesas líquidas[22] em 2025 a uma taxa compatível com a colocação da dívida das administrações públicas numa trajetória descendente plausível a médio prazo e respeitando o valor de referência de 3 % do PIB para o défice previsto no Tratado. Reduzir as medidas de apoio de emergência ao setor da energia antes da época de aquecimento de 2024/2025. Melhorar a eficácia do sistema fiscal, em particular reforçando a eficiência das respetivas administrações e reduzindo os encargos administrativos que lhes estão associados. Tomar medidas para assegurar a sustentabilidade orçamental a médio prazo do sistema de pensões.

[22] Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se por «despesas líquidas» as despesas públicas líquidas de despesas com juros, medidas discricionárias em matéria de receitas, despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e medidas pontuais e outras medidas temporárias.

2. Reforçar a capacidade administrativa para a gestão dos fundos da UE, acelerar os investimentos e manter a dinâmica na execução das reformas. Resolver os atrasos emergentes, a fim de permitir uma execução contínua, rápida e eficaz do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, de forma a assegurar a conclusão das reformas e dos investimentos até agosto de 2026. Acelerar a execução dos programas da política de coesão. No contexto da revisão intercalar destes programas, continuar a centrar-se nas prioridades acordadas, tomando medidas para cobrir melhor as necessidades na área da prevenção e da preparação para os riscos associados às alterações climáticas e tendo simultaneamente em conta as oportunidades proporcionadas pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa a fim de melhorar a competitividade.

3. Melhorar a gestão da água para reforçar a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e assegurar a resiliência económica e ambiental a longo prazo, aplicando uma estratégia de gestão integrada e sustentável da água, desenvolvendo a sua estrutura de governação, promovendo investimentos na recolha e tratamento de águas residuais, na redução das fugas e na monitorização da água, desenvolvendo simultaneamente soluções baseadas na natureza, reabilitando as massas de água e melhorando a eficiência e a reutilização da água.

4. Reforçar a capacidade da rede de transporte e distribuição de eletricidade, em especial melhorando os procedimentos de ligação e aumentando a sua transparência para incentivar os investimentos na rede nacional e aumentar as capacidades de armazenamento de energia.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente