



Bruxelas, 2 de julho de 2019
(OR. en)

10175/19

ECOFIN 633
UEM 233
SOC 483
EMPL 372
COMPET 511
ENV 604
EDUC 317
RECH 350
ENER 354
JAI 714
FSTR 133
REGIO 169

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9947/19 - COM(2019) 522 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2019

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2019) 522 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2019

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 económicas¹, 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 macroeconómicos², 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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

Considerando o seguinte:

- (1) Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, 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 que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro³ ("Recomendação para a área do euro de 2019"), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro ("recomendações relativas à área do euro").
- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro, e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, Portugal deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 4 *infra*. Em especial, o enfoque da política económica relacionada com o investimento nas áreas especificadas e a utilização de receitas extraordinárias para reduzir a dívida pública contribuirão para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento e à reconstituição de reservas orçamentais. As medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, e a melhorar as competências e a eficácia da rede de segurança social, contribuirão para dar resposta à terceira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho e dos sistemas de proteção social. As medidas destinadas a reduzir a carga regulamentar contribuirão para dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito à melhoria do contexto empresarial e da produtividade, com vista a um reequilíbrio a nível da área do euro. O aumento da eficiência dos processos de insolvência e de recuperação contribuirá para dar resposta à quarta recomendação relativa à área do euro no que diz respeito à redução dos créditos não produtivos.

³ JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) O relatório de 2019 relativo a Portugal foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados por Portugal em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018⁴, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados por Portugal na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que Portugal regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, os grandes volumes de passivos externos líquidos e os níveis da dívida pública e privada, bem como a elevada percentagem de créditos não produtivos, constituem fatores de vulnerabilidade, num contexto de baixo crescimento da produtividade. Subsistem lacunas, designadamente na aplicação das medidas destinadas a reduzir os créditos não produtivos e a melhorar o contexto empresarial. Será necessário acompanhar a adoção e a execução de vários planos de reformas, incluindo as reformas orçamentais de carácter estrutural, com vista a reforçar a sustentabilidade das finanças públicas.
- (4) Em 30 de abril de 2019, Portugal apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

⁴ JO C 320 de 10.9.2018, p. 92.

- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ("FEEI") para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) Portugal encontra-se atualmente sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2019, Portugal prevê atingir um défice nominal de 0,2 % do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019, um excedente de 0,3 % do PIB em 2020 e uma nova melhoria para um excedente de 0,7 % do PIB até 2022. Esses planos apenas têm parcialmente em conta o potencial impacto, em termos de agravamento do défice, das medidas de apoio ao setor bancário a partir de 2020. Com base no saldo estrutural recalculado, projeta-se que o objetivo orçamental de médio prazo, que foi alterado de um excedente estrutural de 0,25 % do PIB em 2019 para uma situação de equilíbrio orçamental em termos estruturais a partir de 2020, seja alcançado em 2020. Segundo o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá atingir 118,6 % em 2019 e 115,2 % em 2020, descendo para 103,7 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível para 2019 e 2020 e otimista para os anos subsequentes. Por outro lado, não foram suficientemente especificadas as medidas necessárias para permitir a concretização dos objetivos planeados em matéria de défice a partir de 2019.

⁵ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

- (7) O Programa de Estabilidade para 2019 não fornece informações sobre o impacto orçamental das despesas excecionais decorrentes das medidas preventivas destinadas a proteger o território nacional contra incêndios florestais, na sequência dos incêndios florestais de grandes proporções ocorridos em 2017. No entanto, numa carta datada de 9 de maio de 2019, as autoridades portuguesas forneceram elementos suficientes sobre o âmbito e a natureza destas despesas orçamentais adicionais. Em especial, essa carta indica que a execução orçamental de 2018 inclui despesas excecionais, correspondentes a cerca de 0,04 % do PIB, relacionadas com as medidas preventivas destinadas a proteger o território nacional contra incêndios florestais. Nessa carta apresentam-se as despesas relacionadas com a gestão de situações de emergência, classificadas como medidas excecionais, bem como as despesas relacionadas com a prevenção. Devido à natureza integrada destas despesas e à sua ligação direta com os incêndios florestais de grandes proporções ocorridos em 2017, o tratamento específico das despesas destinadas à prevenção de incêndios florestais poderá ser considerado abrangido pelo âmbito de aplicação da cláusula relativa a "ocorrências excecionais". Segundo a Comissão, as despesas adicionais elegíveis em 2018 elevam-se a 0,04 % do PIB para medidas de prevenção. O disposto no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 pode aplicar-se a estas despesas adicionais, na medida em que os incêndios florestais, que assumiram proporções sem precedentes, são considerados uma ocorrência excepcional, o seu impacto nas finanças públicas de Portugal é significativo e a sua sustentabilidade não será comprometida pelo facto de se autorizar um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento exigido em direção ao objetivo orçamental de médio prazo de 2018 foi reduzido de modo a ter em conta estas despesas adicionais.
- (8) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou a Portugal que assegurasse que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas⁶ não excedia 0,7 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento orçamental recomendado em 2019.

⁶ As despesas públicas primárias líquidas incluem as despesas públicas totais, com exclusão das despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida por um período de quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa, são objeto de compensação.

- (9) Em 2020, Portugal deverá atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, esta situação é compatível com uma taxa máxima de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas de 1,5 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,5 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio significativo em relação a esse requisito em 2020.
- Simultaneamente, prevê-se que Portugal cumpra a regra transitória em matéria de dívida em 2019, em resultado do desvio anual permitido de 0,25 % do PIB, mas não se prevê atualmente que cumpra a regra relativa à dívida em 2020. Em termos gerais, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Será importante utilizar as eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida das administrações públicas.

(10) O reforço da sustentabilidade orçamental de Portugal depende da prossecução de uma consolidação orçamental favorável ao crescimento. No entanto, há ainda margem para melhorar a qualidade das finanças públicas e tornar as despesas mais favoráveis ao crescimento através do apoio ao investimento (ver mais adiante). Apesar de ter aumentado em 2018, o investimento público permaneceu muito baixo em comparação com os padrões da União, situando-se sempre aquém dos próprios objetivos do Governo. O cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, a aplicação rigorosa e atempada da Lei de Enquadramento Orçamental e a prossecução dos esforços de racionalização continuam a ser fundamentais para melhorar o controlo das despesas e torná-las mais eficientes. As recentes análises autónomas das despesas, efetuadas da base para o topo em setores específicos, conduziram a ganhos de eficiência de modo geral reduzidos. Para obter maiores ganhos de eficiência, as análises das despesas deverão, em vez disso, tornar-se uma característica habitual do enquadramento orçamental de Portugal. Além disso, continuam a ser necessárias reformas mais profundas para aumentar a eficiência e uma clara ênfase do topo para a base na contenção da despesa total. Tal deverá basear-se, em grande medida, numa estratégia de reforma da administração pública destinada a alinhar melhor os níveis de emprego público com a necessidade de prestar serviços eficazes, o que inclui o apoio à reafetação e à requalificação de pessoal e a promoção do desempenho individual e da atratividade do serviço público para pessoas altamente qualificadas.

- (11) As finanças públicas portuguesas estão continuamente sob pressão devido às tendências demográficas adversas, designadamente o envelhecimento da população, com consequências negativas, em especial, para a sustentabilidade dos sistemas de pensões e de saúde. Embora as reformas realizadas anteriormente tenham melhorado a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, os atuais aumentos das pensões especiais e as alterações introduzidas no regime de reforma antecipada conduziram a novos aumentos das despesas com pensões, num contexto de tendência ascendente destas despesas em consequência do envelhecimento da população. A sustentabilidade global do sistema de pensões pode ser afetada negativamente se não forem adotadas medidas compensatórias adequadas. No setor da saúde, a relação custo-eficácia continuou a ser promovida em 2018, inclusive através de um maior recurso às compras centralizadas e a uma maior utilização dos medicamentos genéricos e biossimilares. Ao mesmo tempo, o nível persistentemente elevado de pagamentos em atraso nos hospitais resulta de uma planificação e execução orçamentais inadequadas e de deficiências no controlo contabilístico e nas práticas de gestão. As diminuições temporárias dos pagamentos em atraso nos hospitais em 2018 resultaram, essencialmente, de importantes medidas corretivas extraordinárias. Um novo programa para 2019 tem por objetivo resolver estruturalmente o problema dos pagamentos em atraso no setor hospitalar através da introdução de um novo modelo de governação dos hospitais públicos, em conjugação com um aumento substancial dos seus orçamentos anuais. A capacidade deste programa para abrandar a acumulação de pagamentos em atraso nos hospitais no curto prazo, conduzindo assim a uma redução estrutural do seu volume global, depende crucialmente da sua execução atempada e eficaz.
- (12) O aumento do rendimento líquido das empresas públicas e a redução da sua dívida contribuirão para tornar as finanças públicas portuguesas mais sustentáveis. As autoridades preveem que o rendimento líquido das empresas públicas no seu conjunto atinja um nível próximo do equilíbrio em 2019, o que significa um atraso em comparação com o anunciado anteriormente, em que se visava um resultado semelhante já em 2018. Além disso, as medidas destinadas a garantir o cumprimento dos planos de atividade iniciais e os esforços para assegurar um acompanhamento mais atempado, transparente e abrangente foram adiadas e têm demorado a traduzir-se em medidas corretivas quando necessário. Em especial, não foi assegurado um nível suficiente de transparência *ex ante* no respeitante ao financiamento das empresas públicas através de recapitalizações e de empréstimos.

- (13) Apesar de se estarem a aplicar algumas medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, como o reforço da Inspeção do Trabalho e o lançamento do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública, a proporção de trabalhadores temporários em Portugal é ainda superior à média da União. As medidas mais específicas acordadas entre o Governo e os representantes das entidades patronais e dos trabalhadores, destinadas a reduzir numa maior medida a segmentação do mercado de trabalho e a precariedade e a promover a negociação coletiva, devem ainda ser aprovadas pelo Parlamento e traduzir-se em legislação concreta.
- (14) A melhoria das condições do mercado de trabalho resultaram num menor número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social. Apesar desta melhoria, a desigualdade de rendimentos continua a ser elevada e o impacto das transferências sociais na redução da pobreza é limitado. Embora a desigualdade de rendimentos em Portugal esteja a diminuir, continua a ser significativamente mais elevada do que a média da União. A adequação do regime de rendimento mínimo é uma das mais baixas da União, proporcionando um rendimento correspondente a apenas 40 % do limiar nacional de pobreza. A reduzida eficácia das transferências sociais, na ausência de uma revisão, poderá vir a ser severamente posta à prova caso se verifique no futuro um abrandamento económico, com as pessoas mais vulneráveis a serem especialmente afetadas.
- (15) O baixo nível de qualificações dos trabalhadores constitui um obstáculo ao investimento e ao crescimento da produtividade. Cerca de 50 % da população com idade compreendida entre os 25 e os 64 anos têm baixos níveis de escolaridade, muito acima da média da União (22 % em 2018). A reduzida disponibilidade de pessoal qualificado constitui um obstáculo importante ao investimento, de que as empresas se queixam. No caso da educação de adultos, em especial, é necessário promover ainda mais a participação das pessoas com baixas qualificações (cujas participações em ações de formação é inferior à média da União) e conceder incentivos públicos específicos às pequenas e médias empresas para a formação do seu pessoal. As competências digitais constituem um desafio especial, com 50 % da população portuguesa a carecer de competências digitais básicas, em comparação com uma média da União de 43 %. O investimento na educação e na formação, incluindo as infraestruturas, é fundamental para melhorar a empregabilidade e a mobilidade social.

- (16) Estão a ser aplicadas medidas para aumentar o número de matrículas no ensino superior, como um aumento significativo das bolsas de estudo, como parte dos esforços que visam aumentar o número de diplomados do ensino superior. Dos jovens com idade compreendida entre os 30 e os 34 anos em Portugal, 33,5 % concluíram o ensino superior, o que está ainda abaixo da média da União (40,7 %). A persistência destas baixas percentagens, em especial para os diplomados em tecnologias da informação e comunicação, em ciências naturais, em matemática e estatística, pode ter consequências negativas para o crescimento da produtividade e a capacidade de inovação de Portugal. Embora o Governo esteja a tentar resolver este problema aumentando o número de vagas nestes domínios e reestruturando o sistema de ensino superior, são ainda necessários mais esforços.
- (17) O rácio de créditos não produtivos no sistema financeiro continua a ser relativamente elevado (9,4 %). No entanto, a maioria dos bancos realizou progressos substanciais no cumprimento dos objetivos de redução dos créditos não produtivos e o volume total de créditos não produtivos diminuiu 50% entre o pico, em junho de 2016, e dezembro de 2018. O mercado secundário para ativos depreciados adquiriu uma nova dinâmica, enquanto os bancos aceleraram também as anulações de créditos e a resolução de créditos não produtivos. A repartição dos créditos não produtivos continua a evidenciar uma proporção persistentemente elevada (65 %) de créditos não produtivos concedidos às empresas. Nos últimos anos, as autoridades aplicaram uma série de reformas legislativas e institucionais em matéria de insolvência e de execução de dívidas. No entanto, a duração média dos processos de insolvência continua a ser elevada, tal como o número de processos judiciais pendentes. Os quadros legislativo e judicial estão a prejudicar fortemente os processos de recuperação e as perspetivas de execução eficiente das garantias. A longa duração média dos processos de recuperação repercute-se nos preços praticados pelo mercado para os ativos não produtivos.

- (18) As reformas destinadas à simplificação administrativa têm-se limitado principalmente à aplicação generalizada da desmaterialização dos procedimentos e ao princípio da declaração única. As realizações conseguidas na modernização administrativa deverão ser complementadas por uma simplificação administrativa mais substancial. Deverá ser dada prioridade, em especial, à limitação do número de documentos que têm de ser apresentados e à substituição dos regimes de autorização por simples declarações de conformidade com as condições aplicáveis ou, para os setores mais sensíveis, à simplificação das autorizações, reduzindo os prazos de decisão e adotando o princípio da aprovação tácita. Continua a faltar a racionalização dos procedimentos para setores específicos. Continuam a existir ónus administrativos excessivos, nomeadamente no setor da construção. Além disso, as deficiências no planeamento e controlo dos contratos públicos prejudicam a concorrência. O desempenho a nível dos contratos públicos poderia ser melhorado através da introdução de um planeamento estruturado e quantificado e da garantia de uma supervisão mais rigorosa da fase de execução dos contratos. Apesar de uma redução significativa nas adjudicações diretas entre 2017 e 2018, a sua utilização continua a ser elevada.
- (19) No contexto do programa de assistência financeira, Portugal fez um esforço para reduzir a carga regulamentar das profissões altamente regulamentadas, nomeadamente com a introdução da Lei-Quadro de 2013. Em alguns casos, porém, estes progressos foram travados, ou mesmo revertidos, com a adoção de estatutos para as diferentes profissões e a introdução de uma proibição dos grupos de empresas. Continua a verificar-se a imposição de restrições regulamentares e administrativas às empresas e aos serviços profissionais, suscitando problemas em termos de concorrência, níveis de preços, inovação e qualidade dos serviços. Até à data, não foram anunciados planos de reformas em resposta às recomendações da Comissão sobre a regulamentação dos serviços profissionais, ou em resposta à análise da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) de 2018 sobre a concorrência no domínio das profissões autorreguladas em Portugal (em cooperação com a Autoridade da Concorrência).

- (20) As condições de acesso das empresas ao financiamento têm vindo a melhorar nos últimos anos e a percentagem de empresas que referem o acesso ao financiamento como sendo o principal obstáculo ao investimento é atualmente análoga à média da União. As autoridades portuguesas lançaram e reforçaram várias iniciativas neste domínio, como o programa Capitalizar e outros programas que visam tipos específicos de empresas ou setores. No entanto, as empresas portuguesas tendem a depender fortemente dos seus próprios recursos para financiar o investimento, e um montante insuficiente de empréstimos bancários é concedido a empresas com produtividade mais elevada. O baixo nível de capital investido por trabalhador representa um grande obstáculo à modernização da estrutura produtiva da economia portuguesa. Neste contexto, é importante que o investimento produtivo aumente, sendo gradualmente reorientado para empresas com potencial de crescimento e setores com perfis de produtividade elevados. Embora outras fontes de financiamento, como capital de risco e capitais próprios, tenham assumido importância crescente nos últimos anos, continuam a ser claramente inferiores à média da União.
- (21) O sistema judicial está a tornar-se mais eficiente, mas continua a enfrentar sérios desafios com processos morosos e um elevado número de processos em atraso, em especial nos tribunais administrativos e fiscais. Embora os esforços no sentido da repressão da corrupção continuem, a prevenção da corrupção continua a ser um problema, devido à ausência de uma estratégia coordenada e a uma fragmentação das responsabilidades.
- (22) O investimento em investigação e desenvolvimento retomou recentemente, mas continua a ser insuficiente para melhorar o sistema de investigação e inovação de Portugal. Após anos de declínio, a percentagem das despesas em investigação e desenvolvimento em relação ao PIB aumentou recentemente e, em 2017, a intensidade de investigação e desenvolvimento das empresas ultrapassou ligeiramente a intensidade de investigação e desenvolvimento do setor público. Foram realizados poucos progressos para melhorar a estrutura económica de Portugal, a fim de aumentar as contribuições relativas, para o valor acrescentado, da indústria transformadora de alta tecnologia e dos serviços com utilização intensiva de conhecimentos. A promoção do investimento em ativos intangíveis, incluindo a investigação e o desenvolvimento, bem como as competências de gestão, a literacia financeira e as competências digitais, a fim de permitir que as empresas cresçam, aumentem a sua capacidade de inovação e entrem em mercados de exportação, oferece a Portugal um potencial significativo para estimular o investimento e o crescimento da produtividade.

- (23) A insuficiência das ligações ferroviárias e marítimas faz com que seja difícil para as empresas exportadoras beneficiarem plenamente do potencial do mercado único. Devido à sua situação geográfica, Portugal é um ponto de entrada marítimo natural, especialmente para as rotas transatlânticas. Investimentos atempados nos novos terminais de contentores de Sines (terminal Vasco da Gama), de Leixões e do Barreiro, e a finalização dos projetos de investimento em curso nos outros principais portos portugueses (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz e Setúbal) aumentariam a capacidade de movimentação de carga desses portos. Os caminhos de ferro continuam a ser muito pouco utilizados nas ligações a Espanha (corredores Este-Oeste e Norte-Sul). A elaboração de um plano ibérico abrangente, que inclua a identificação das etapas intercalares, dos terminais e das interligações que se impõem para tirar proveito da modernização da rede ferroviária espanhola e do desenvolvimento da bitola da União Internacional dos Caminhos de Ferro, contribuiria para melhorar o desempenho internacional dos comboios portugueses.
- (24) Os investimentos na eficiência dos recursos e na mitigação e adaptação às alterações climáticas contribuiriam para um crescimento sustentável a longo prazo. A antecipação dos efeitos adversos das alterações climáticas, como as inundações e os incêndios florestais, continua a ser problemática em Portugal. Subsistem desafios para se alcançar o objetivo de eficiência energética para 2020, e os dados mais recentes relativos a 2017 mostram que o consumo de energia está a aumentar. Existe ainda uma grande margem para melhorar a eficiência energética dos edifícios e reduzir o consumo de energia nas empresas. Uma melhor conectividade energética transfronteiriça poderia permitir uma maior concorrência e facilitar a implantação das energias renováveis.
- (25) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo a Portugal, permitindo que Portugal utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais e a situação específica das regiões ultraperiféricas. O reforço da capacidade administrativa de Portugal para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.

- (26) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal e publicou-a no relatório de 2019 relativo a Portugal. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica em Portugal, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para as futuras decisões nacionais.
- (27) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer⁷ refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.
- (28) À luz da apreciação aprofundada realizada pela Comissão e da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 a 4 *infra*. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação da Recomendação para a área do euro de 2019, transposta em especial na primeira, segunda e quarta recomendações relativas à área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a elevada dívida pública,

RECOMENDA que Portugal tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais. Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.

⁷ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

2. Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho. Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho. Aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação. Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.
3. Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, nos transportes ferroviários e infraestruturas portuárias, na transição energética e para uma economia hipocarbónica, e no alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.
4. Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a créditos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação. Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento. Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas. Aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente
