



Bruxelas, 13 de junho de 2022
(OR. fr, en)

9770/22

ECOFIN 559
UEM 162
SOC 353
EMPL 235
COMPET 456
ENV 557
EDUC 226
RECH 349
ENER 265
JAI 820
GENDER 98
ANTIDISCRIM 78
JEUN 109
SAN 354

NOTA

| | |
|----------------|--|
| de: | Secretariado-Geral do Conselho |
| para: | Comité de Representantes Permanentes/Conselho |
| n.º doc. Com.: | 9422/22 - COM(2022) 623 final |
| Assunto: | 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 |

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, baseado na proposta COM(2022) 623 final da Comissão, conforme revisto e aprovado por vários comités do Conselho.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

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

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,

Considerando o seguinte:

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho³, 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 será atualizada em junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.
- (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 Social do Porto, assinado em 7 de 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 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. 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 e uma 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. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro⁴ ("Recomendação de 2022 sobre a área do euro") em 5 de abril de 2022 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 14 de março de 2022.

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).

⁴ Recomendação do Conselho, de 5 de abril de 2022, sobre a política económica da área do euro (JO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (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, nomeadamente, no aumento dos preços da energia, dos produtos alimentares e das matérias-primas, e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que se encontram em situação ou em risco de pobreza energética, bem como sobre as empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia. A União assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Os efeitos económicos decorrentes da guerra de agressão da Rússia afetaram os Estados-Membros de forma assimétrica. Neste contexto, em 4 de março de 2022, a Diretiva 2001/55/CE do Conselho⁵ foi acionada pela primeira vez, por meio da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho⁶, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na União, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

⁵ Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁶ 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).

- (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 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 pertinentes formuladas nos ciclos do Semestre Europeu de 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 outras recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação de tais planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados.
- (5) A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento está em vigor desde março de 2020. Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, intitulada "Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental", a Comissão indicou que a 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 do estado da economia, sendo o nível da atividade económica na União 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 na Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2021⁷, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2021, a melhor medida da orientação orçamental global é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e 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 União), em relação ao crescimento potencial a médio prazo⁸. Transcendendo a orientação orçamental global, 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 nacional⁹.
- (7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma Comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023 ("orientações orçamentais"), com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das previsões do inverno de 2022, se afigura adequado passar em 2023 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, mantendo a prontidão para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 deverão continuar a estabelecer uma diferenciação 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 suas orientações políticas conforme necessário e, o mais tardar, no seu pacote da primavera do Semestre Europeu, no final de maio de 2022.

⁷ 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).

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 podem estimular o crescimento potencial.

⁹ Não financiados por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ou de outros fundos da União.

- (8) No que respeita às orientações orçamentais, 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 da Comissão do inverno de 2022. Face a estas considerações, a resposta orçamental terá de 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, nomeadamente aos desafios decorrentes da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia no que diz respeito à defesa e segurança, e terá de ser diferenciada de Estado-Membro para Estado-Membro em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à sua 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 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 de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal¹⁰. A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que declare que Portugal cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.

¹⁰ ST 10149/2021+ADD 1 REV 1.

- (10) Em 29 de abril de 2022, Portugal apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2022 e o seu Programa de Estabilidade para 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 em conjunto. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados por Portugal sobre os progressos realizados na execução 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. Nesse relatório avaliou os progressos realizados por Portugal em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução, por Portugal, do seu plano de recuperação e resiliência, com base na grelha 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 das grandes metas da União em 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. 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 plano, em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho¹¹.
- (14) Na sua Recomendação de 20 de julho de 2020¹², o Conselho recomendou que Portugal tomasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia de COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitissem, Portugal prosseguisse políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Em 2021, de acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas de Portugal diminuiu de 5,8 % do PIB em 2020 para 2,8 %. A resposta de política orçamental de Portugal apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de emergência diminuíram de 2,3 % do PIB em 2020 para 2,2 % em 2021. As medidas tomadas 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 a 2021, e que consistiam principalmente em despesas relacionadas com a saúde, incluindo a contratação de mais profissionais de saúde pelo Serviço Nacional de Saúde a fim de reforçar a sua capacidade de resposta, não foram temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. De acordo com os dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas caiu de 135,2 % do PIB em 2020 para 127,4 % do PIB em 2021.

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

¹² Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 142).

(15) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Estabilidade para 2022 é prudente em 2022 e realista a partir desse ano¹³. 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 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 para 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 de Estabilidade para 2022, 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 finalização das previsões, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice das administrações públicas 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 para 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 um rácio dívida pública/PIB mais baixo em 2022, de 119,9 %, e para um rácio dívida pública/PIB semelhante em 2023, 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. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 1,5 %. Essa estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que podem impulsionar o crescimento potencial de Portugal.

¹³ O Programa de Estabilidade para 2022, que foi apresentado à Comissão e ao Conselho em 29 de abril de 2022, tinha como data-limite o dia 25 de março de 2022, data em que 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 de Estabilidade. Concretamente, o projeto de plano orçamental para 2022 revia ligeiramente em baixa o crescimento do PIB real, para 4,9 % em 2022 (quando o Programa de Estabilidade previa 5,0 %), e revia em alta a inflação dos preços no consumidor (IHPC), para 4,0 % no mesmo ano (face aos 3,3 % previstos no Programa de Estabilidade). Apesar de uma composição ligeiramente diferente das finanças públicas, o projeto de plano orçamental para 2022 manteve como meta um défice das administrações públicas de 1,9 % do PIB em 2022.

- (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 emergência diminuam de 2,2 % do PIB em 2021 para 0,7 % em 2022. O défice das administrações públicas 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 2023¹⁴. Essas medidas 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. Essas medidas foram anunciadas como temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados em 2023, algumas dessas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas destas medidas, em especial a redução geral do imposto sobre os combustíveis, não têm carácter específico. O défice das administrações públicas é igualmente afetado pelos custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, os quais, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2022, representam 0,1 % do PIB em 2022¹⁵.
- (17) Na sua Recomendação de 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, Portugal 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 Portugal prosseguisse, quando as condições económicas o permitissem, uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, e aumentasse, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento.

¹⁴ 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.

¹⁵ Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a União 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 União das pessoas deslocadas da Ucrânia a partir de março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microssimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em numerário a que as pessoas possam ter direito como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

(18) Em 2022, de acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022 e tendo em conta as informações incorporadas no Programa de Estabilidade de Portugal para 2022, prevê-se uma orientação orçamental favorável, equivalente a $-2,0\%$ do PIB¹⁶. Portugal prevê continuar a apoiar a recuperação recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, como recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União para a atividade económica deverá aumentar 0,5 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2021. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB em 2022¹⁷. 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.

¹⁶ Um sinal negativo do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista.

¹⁷ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, 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 inalteradas¹⁸. Portugal deverá continuar a utilizar subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União para a atividade económica deverá aumentar 0,2 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2022. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,3 pontos percentuais em 2023¹⁹. 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. Tal 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 para 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 de Estabilidade para 2022, 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. De acordo com a análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se elevados a médio prazo.

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

¹⁹ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

- (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 indícios²⁰ de que o sistema de benefícios fiscais do país é bastante complexo e não é suficientemente transparente (foram identificados mais de 500 tipos de benefícios fiscais, previstos em mais de 60 diplomas legais), 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 em informática é baixo em comparação com a média da União (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 volume de dívidas fiscais em mora (37,1 % das receitas líquidas totais no final de 2019, um dos níveis mais elevados da União). 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 União. O rendimento mínimo, em particular, apresenta um baixo nível de adequação, situando-se em 37,5 % do limiar de pobreza (União: 58,9 %). Ao mesmo tempo, parece existir uma multiplicidade de prestações sociais que servem objetivos semelhantes, o que também vem aumentar 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, o que prejudica a cobertura e, em última análise, a adequação das prestações sociais. Neste contexto, a aplicação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza assume particular importância.

²⁰ *"Os Benefícios Fiscais em Portugal: conceitos, metodologia e prática"*, Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, maio de 2019.

(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, com um calendário indicativo para a sua execução a concretizar até 31 de agosto de 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 de recuperação e resiliência. O plano de recuperação e resiliência promove, em particular, o investimento nas transições ecológica e digital. A melhoria da qualidade das finanças públicas e da sustentabilidade financeira das empresas públicas está no cerne do 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 melhorar o nível global de competências da população, incluindo as competências digitais de diferentes grupos da população, e reforça a oferta de ensino e formação profissionais. 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 para apoiar um emprego de qualidade e a criação e preservação dos postos de trabalho. O plano visa em especial apoiar a utilização das tecnologias digitais pelos cidadãos e pelas empresas. De forma significativa, o plano introduz medidas 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 do país. O plano prevê reformas e investimentos importantes para promover o investimento na investigação e na inovação e para as tornar mais eficazes e eficientes. O plano é ambicioso no que toca a responder aos desafios relacionados com o ambiente empresarial e a melhorar a 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 de recuperação e resiliência. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos 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 pertinentes 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 do plano de recuperação e resiliência, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.
- (24) Portugal apresentou o Acordo de Parceria previsto no Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho²¹ em 4 de março de 2022, ao passo que os outros programas da política de coesão previstos nesse regulamento foram apresentados em 4 de junho de 2022. Em consonância com o Regulamento (UE) 2021/1060, Portugal deve ter em conta as recomendações específicas por país pertinentes na 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 os fundos da política de coesão 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 dos entraves ao investimento em prol das transições ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

²¹ 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).

- (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. Em especial, Portugal está bem abaixo da média da União nos indicadores relativos 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 a meta da União 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 União. A consecução das metas da União para a próxima década, incluindo a reciclagem de 55 % dos resíduos urbanos até 2025, exigirá esforços significativos. São necessárias melhorias para aumentar a prevenção, minimização, triagem, reutilização e 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 para os municípios que não cumpram as metas de reciclagem são bons exemplos de formas de melhor concretizar esses 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 União estabelecido na Declaração de Versalhes, a proposta, apresentada pela Comissão, com vista a um plano REPowerEU visa pôr termo progressivamente, e o mais rapidamente possível, à dependência da União das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, a Comissão pretende identificar os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da União, 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.

(27) Portugal tem uma proporção elevada de energias renováveis (um terço da sua matriz energética) e não depende muito dos combustíveis fósseis russos. Contudo, o petróleo e o gás (sobretudo gás natural liquefeito (GNL)) ainda representam 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 nitidamente inferior à média da União, que é de 44 %, uma vez que utiliza principalmente GNL e não importa qualquer petróleo ou carvão da Rússia²². No entanto, Portugal importa 100 % dos combustíveis fósseis que consome. A redução desta dependência global das importações fomentada por uma maior ambição da União em matéria climática, centrada numa energia mais segura, mais sustentável e a preços mais acessíveis, exigirá uma maior exploração do potencial da energia solar e eólica em Portugal, nomeadamente ao largo da costa, 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 dos investimentos no armazenamento de eletricidade e no hidrogénio renovável, com a respetiva capacidade adicional de energias renováveis, permitiriam fornecer uma energia flexível e de resposta rápida, 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 União. A criação de novas interligações transfronteiras poderia permitir uma maior integração da capacidade renovável da Península Ibérica no mercado único da energia, nomeadamente no que respeita às infraestruturas de gás preparadas para o hidrogénio, uma vez que poderia contribuir para diversificar o aprovisionamento de gás no mercado interno e ajudar a explorar o potencial a longo prazo do hidrogénio renovável.

²² Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural, petróleo bruto e hulha que é proveniente da Rússia. No que respeita à média da UE-27, as importações totais baseiam-se nas importações de fora da UE-27. No que respeita a Portugal, as importações totais incluem o comércio intra-UE. O petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

No que respeita à melhoria da eficiência energética dos edifícios, a eficácia dos esforços de investimento seria significativamente reforçada recorrendo a regimes de financiamento adequados, a campanhas de sensibilização e ao desenvolvimento de competências verdes. 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 no que respeita à 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 política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. Portugal pode ainda recorrer ao Fundo Social Europeu Mais, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho²³, para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.
- (29) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2022, estando o seu parecer²⁴ refletido na recomendação 1.
- (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 pôr em execução as recomendações que constam da Recomendação de 2022 sobre a área do euro. No que respeita a Portugal, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1 e 2.

²³ Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

²⁴ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

(31) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a sua avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2022 e o Programa de Estabilidade para 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. As recomendações 1 e 2 contribuem igualmente para a execução da Recomendação de 2022 sobre a área do euro, em especial, da primeira e quarta recomendações para a área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem para corrigir, nomeadamente, os desequilíbrios relacionados com a dívida pública elevada, num contexto de baixo crescimento da produtividade. As políticas referidas na recomendação 2 apoiam, nomeadamente, a redução da dívida 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 contribuem, 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 primárias financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico dirigido aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às 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, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. 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 investimentos e de reformas. Melhorar a eficácia do sistema fiscal e do sistema de proteção social, em particular simplificando os dois enquadramentos, reforçando a eficiência das respetivas administrações e reduzindo os encargos administrativos que lhes estão associados.

2. Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021. Concluir rapidamente as negociações com a Comissão sobre os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, com vista 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 da costa, e da energia solar, bem como da produção de hidrogénio renovável. Reforçar o quadro de incentivos aos investimentos na eficiência energética dos edifícios. Aumentar as interligações energéticas.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente / A Presidente