



Bruxelas, 20.5.2020
COM(2020) 537 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Portugal

**Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o
Funcionamento da União Europeia**

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Portugal

Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

1. INTRODUÇÃO

Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou a Comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Esta cláusula, estabelecida no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, bem como no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de grave recessão económica. Na sua comunicação, a Comissão subscreveu a opinião do Conselho de que, dada a grave recessão económica resultante do surto de COVID-19, as circunstâncias atuais permitem ativar a referida cláusula. Em 23 de março de 2020, os Ministros das Finanças dos Estados-Membros manifestaram o seu acordo com esta apreciação da Comissão. A ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. No que respeita à vertente corretiva, o Conselho pode também decidir, com base numa recomendação da Comissão, adotar uma trajetória orçamental revista. A cláusula de derrogação de âmbito geral não suspende os procedimentos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Autoriza os Estados-Membros a desviarem-se dos requisitos orçamentais que se aplicariam em circunstâncias normais, permitindo paralelamente que a Comissão e o Conselho adotem as medidas necessárias de coordenação das políticas no âmbito do pacto.

Os dados notificados pelas autoridades portuguesas em 31 de março de 2020 e subsequentemente validados pelo Eurostat¹ mostram que o saldo das administrações públicas em Portugal registou um excedente de 0,2 % do PIB em 2019, enquanto o rácio da dívida bruta das administrações públicas em relação ao PIB foi de 117,7 %. De acordo com os dados notificados, Portugal estava então a prever para 2020 um excedente das administrações públicas de 0,2 % do PIB – com base no orçamento de Estado de 2020, adotado antes do surto de COVID-19 – e uma diminuição do rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB para 114,9 %. O Programa de Estabilidade de Portugal para 2020, que não foi apresentado no prazo estabelecido no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, não incluiu uma previsão do saldo das administrações públicas para 2020.

Contrariamente aos dados notificados, de acordo com as previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão – que, entre outros fatores, refletem o impacto económico e orçamental previsto da pandemia de COVID-19 –, o défice das administrações públicas em 2020 deverá ser de 6,5 % do PIB, prevendo-se que o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB aumente para 131,6 %. Todos os elementos de prova disponíveis,

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

incluindo as declarações das autoridades portuguesas sobre o grau de reação da política orçamental à grave recessão económica associada à pandemia de COVID-19, apontam para um défice das administrações públicas significativamente superior ao valor de referência do Tratado de 3 % do PIB em 2020. Na sua carta de 7 de maio de 2020, a Comissão convidou as autoridades portuguesas a clarificarem a dimensão do défice das administrações públicas previsto para 2020. Na sua carta de 13 de maio de 2020, as autoridades portuguesas não forneceram os esclarecimentos solicitados e aludiram às condições excecionais relacionadas com a pandemia de COVID-19. Tendo em conta estes fatores, a Comissão considera que as suas previsões atuais de um défice das administrações públicas de 6,5 % do PIB em 2020 constituem uma prova *prima facie* suficientemente convincente da existência de um défice excessivo, tal como definido no artigo 126.º, n.º 2, alínea a), do Tratado.

Neste contexto, a Comissão elaborou o presente relatório, que analisa o cumprimento por Portugal dos critérios estabelecidos pelo Tratado no atinente ao défice e à dívida. Leva em conta todos os fatores pertinentes e toma em devida consideração o choque económico profundo associado à pandemia de COVID-19.

Quadro 1. Déficit e dívida das administrações públicas (em % do PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
						COM	COM
Critério do défice	Saldo das administrações públicas	-1,9	-3,0	-0,4	0,2	-6,5	-1,8
Critério da dívida	Dívida bruta das administrações públicas	131,5	126,1	122,0	117,7	131,6	124,4
	Diferencial em relação ao valor de referência para a redução da dívida	<i>em PDE</i>	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>	3,5	-0,2
	Variação do saldo estrutural	<i>n.r.</i>	0,4	0,7	0,4	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>
	AELM exigido	<i>em PDE</i>	0,0	-0,3	-1,8	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>

Nota: AELM: ajustamento estrutural linear mínimo; PDE: procedimento relativo aos défices excessivos; n.r.: não relevante.

Fonte: Eurostat, previsões da primavera de 2020 da Comissão.

2. CRITÉRIO DO DÉFICE

Com base nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2020, o saldo das administrações públicas em Portugal deverá apresentar um défice de 6,5 % do PIB em 2020. Especificamente, embora se estime que o custo orçamental das medidas adotadas pelas autoridades portuguesas para combater a pandemia de COVID-19 corresponda a 2,5 % do PIB, a ação dos estabilizadores automáticos deverá contribuir mais de 4 % do PIB para o défice das administrações públicas previsto para 2020. As previsões da Comissão situam o défice das administrações públicas em 2020 acima e longe do valor de referência de 3 % do PIB estabelecido no Tratado.

O excesso em relação ao valor de referência do Tratado de 3 % do PIB em 2020 é excepcional, uma vez que resulta de uma recessão económica grave. Tendo em conta o impacto da pandemia de COVID-19, as previsões da Comissão da primavera de 2020 apontam para uma contração do PIB real de 6,8 % em 2020.

O excesso previsto em relação ao valor de referência do Tratado será temporário, de acordo com as referidas previsões, que projetam uma queda do défice das administrações públicas para um valor inferior a 3 % do PIB em 2021. Contudo, estas projeções permanecem envoltas num grau excepcionalmente elevado de incerteza.

Em síntese, as previsões da Comissão situam o défice das administrações públicas em 2020 acima e longe do valor de referência de 3 % do PIB estabelecido no Tratado. O excesso previsto é considerado excepcional nos termos do Tratado e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. De momento, é igualmente considerado temporário. Todos os elementos de prova disponíveis, incluindo as declarações das autoridades portuguesas sobre o grau de reação da política orçamental à grave recessão económica associada à pandemia de COVID-19, apontam para um défice das administrações públicas significativamente superior ao valor de referência do Tratado de 3 % do PIB em 2020. Na sua carta de 7 de maio de 2020, a Comissão convidou as autoridades portuguesas a clarificarem a dimensão do défice das administrações públicas previsto para 2020. Na sua carta de 13 de maio de 2020, as autoridades portuguesas não forneceram os esclarecimentos solicitados e aludiram às condições excecionais relacionadas com a pandemia de COVID-19. Tendo em conta estes fatores, a Comissão considera que as suas previsões atuais de um défice das administrações públicas de 6,5 % do PIB em 2020 constituem uma prova *prima facie* suficientemente convincente da existência de um défice excessivo, tal como definido no artigo 126.º, n.º 2, alínea a), do Tratado. Por conseguinte, a análise sugere, *prima facie*, o não cumprimento do critério do défice tal como definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/97.

3. CRITÉRIO DA DÍVIDA

O rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB baixou de 122,0 % em 2018 para 117,7 % em 2019. Esta diminuição em 2019 refletiu sobretudo a contribuição para a redução da dívida resultante de um sólido excedente primário (de 3,2 % do PIB) e de um diferencial favorável entre o crescimento do PIB nominal e as taxas de juro, permitindo que os efeitos combinados do crescimento do PIB real e da inflação (globalmente de 4,6 %) compensassem o considerável peso dos juros (embora a decrescer gradualmente) sobre o nível elevado da dívida (de 3,0 % do PIB). Não obstante, o ajustamento *stock-fluxo* foi positivo em 2019 (de 0,5 % do PIB).

Na sequência da revogação do procedimento relativo aos défices excessivos em junho de 2017, Portugal beneficiou de um período de transição de três anos para cumprir o valor de referência para a redução da dívida. O período de transição teve início em 2017 e terminou em 2019. A fim de assegurar progressos contínuos e efetivos no sentido do cumprimento durante esse período de transição, houve que respeitar simultaneamente as duas condições seguintes:

- a. O ajustamento estrutural anual não se devia afastar mais de ¼ % do PIB em relação ao ajustamento estrutural linear mínimo (AELM), por forma a assegurar que o valor de referência para a redução da dívida fosse atingido até ao final do período de transição;

- b. Em nenhum momento durante o período de transição deveria o ajustamento estrutural anual remanescente exceder $\frac{3}{4}$ % do PIB (a menos que a primeira condição implicasse um esforço anual superior a $\frac{3}{4}$ % do PIB).

Os dados notificados mostram que Portugal realizou progressos suficientes no sentido de cumprir o valor de referência para a redução da dívida em 2019, estimando-se que o saldo estrutural tenha registado uma melhoria de 0,4 % do PIB no ano passado, em comparação com o AELM aplicável de -1,8 % do PIB.

A análise sugere, por conseguinte, que foi cumprido o critério da dívida com base nos dados da execução orçamental de 2019.

4. FATORES PERTINENTES

O artigo 126.º, n.º 3, do Tratado prevê que, se um Estado-Membro não cumprir os requisitos constantes de um ou de ambos os critérios, a Comissão deve preparar um relatório. Tal relatório *«analisará igualmente se o défice orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes, incluindo a situação económica e orçamental a médio prazo desse Estado-Membro»*.

Esses fatores são esclarecidos mais pormenorizadamente no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que prevê igualmente a necessidade de tomar em devida consideração *«quaisquer outros fatores que, na opinião do Estado-Membro em causa, sejam pertinentes para avaliar globalmente o cumprimento dos critérios do défice e da dívida e tenham sido comunicados pelo Estado-Membro ao Conselho e à Comissão»*.

Como especificado no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, no que diz respeito ao cumprimento do critério do défice em 2020, uma vez que o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB ultrapassa o valor de referência de 60 % do PIB definido no Tratado e que a dupla condição do princípio geral não está preenchida – nomeadamente, que o défice das administrações públicas se mantenha próximo do valor de referência de 3 % do PIB definido no Tratado, e que o excesso em relação ao valor referência seja temporário –, não é possível tomar em conta esses fatores pertinentes nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo em Portugal.

Na conjuntura atual, um importante fator adicional a ter em consideração relativamente a 2020 é o impacto económico da pandemia de COVID-19, a qual tem um efeito gravoso na situação orçamental, traduziu-se em perspetivas altamente incertas e levou à ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral.

4.1. A pandemia de COVID-19

A pandemia de COVID-19 produziu um choque económico profundo que está a ter um impacto negativo considerável em toda a União Europeia. As consequências para o crescimento do PIB dependerão da duração tanto da pandemia como das medidas adotadas pelas autoridades nacionais e a nível europeu e mundial para abrandar a propagação do vírus, proteger as capacidades de produção e apoiar a procura agregada. Os Estados-Membros já adotaram ou estão a adotar medidas orçamentais que visam reforçar a capacidade dos sistemas de saúde e prestar auxílio às pessoas e aos setores particularmente afetados. Foram

igualmente adotadas medidas significativas de apoio à liquidez e outras garantias cujo impacto imediato no saldo das administrações públicas, sob reserva de informações mais pormenorizadas, caberá às autoridades estatísticas competentes examinar. Juntamente com a queda da atividade económica, tais medidas contribuirão para aumentar substancialmente as situações de défice e de dívida das administrações públicas.

4.2. Situação económica a médio prazo

A economia portuguesa encontrava-se numa trajetória de abrandamento gradual antes do surto de COVID-19. O crescimento real do PIB tinha desacelerado de 2,6 % em 2018 para 2,2 % em 2019. A economia teve um sólido desempenho nos primeiros dois meses de 2020.

De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2020 – que, entre outros fatores, refletem o impacto económico e orçamental previsto da pandemia de COVID-19 –, estima-se agora que a atividade económica diminua acentuadamente em 2020, sendo de esperar que o PIB real registe uma contração de 6,8 %. No que diz respeito à procura interna, prevê-se que o consumo privado caia a um ritmo ligeiramente mais lento do que o PIB, tendo em conta que as medidas de intervenção adotadas compensam parcialmente as perdas de rendimento familiar. Em contrapartida, o investimento deverá ser o fator mais duramente atingido devido à incerteza persistente e não obstante a flexibilidade recém-introduzida no quadro dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. No que diz respeito à procura externa, prevê-se que tanto as exportações como as importações apresentem taxas de diminuição na ordem dos dois dígitos, sendo as primeiras particularmente afetadas pelas perturbações previstas no turismo estrangeiro. A taxa de desemprego deverá aumentar de 6,5 % em 2019 para 9,7 % em 2020.

Embora seja de esperar uma recuperação do PIB real em 2021, na ordem dos 5,8 %, é provável que as repercussões da crise perdurem em alguns setores, com destaque para o turismo. Por conseguinte, as previsões são para que o PIB se mantenha abaixo do seu nível de 2019 até 2021.

As perspetivas macroeconómicas acusam um grau excecional de incerteza relacionada com a duração da pandemia de COVID-19 e o seu impacto económico subsequente. Os riscos específicos por país também são de revisão em baixa, dada a dependência da economia portuguesa do turismo estrangeiro, que deverá ser fortemente abalado pela pandemia de COVID-19. Estes elementos são fatores atenuantes na avaliação do cumprimento por Portugal do critério do défice em 2020.

4.3. Situação orçamental a médio prazo

O saldo das administrações públicas de Portugal registou um excedente de 0,2 % do PIB em 2019, para o que contribuíram o desempenho sólido das receitas – em particular no domínio das contribuições sociais e dos impostos indiretos – e a redução sustentada das despesas com juros. O investimento público estabilizou em 1,9 % do PIB em 2019 – por contraste com o excedente das administrações públicas observado –, o que está abaixo dos planos do Governo e da média da União de 3 % do PIB. Excluindo o impacto de uma nova ativação do mecanismo de capital contingente a favor do Novo Banco (equivalente a 0,5 % do PIB no ano passado) e de outras medidas pontuais, o saldo das administrações públicas atingiu um excedente de 0,8 % do PIB em 2019.

Em 13 de julho de 2018, foi recomendado a Portugal que assegurasse em 2019 uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e de receitas pontuais, não superior a 0,7 % (o valor de referência recomendado para a despesa), o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB². Com base nos dados da execução orçamental e nas previsões da Comissão da primavera de 2020, a taxa de crescimento da despesa primária líquida foi bastante superior ao valor de referência para a despesa aplicável, apontando assim para um desvio significativo de 1,0 % do PIB em relação aos requisitos estabelecidos em 2019. Ao mesmo tempo, estima-se que o saldo estrutural tenha registado uma melhoria de 0,4 % do PIB, sinal de algum desvio em relação à trajetória de ajustamento estrutural recomendada para o objetivo orçamental de médio prazo em 2019. Uma avaliação global confirma o desvio significativo em relação aos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019, bem como em 2018 e 2019 considerados em conjunto.

Os dados notificados pelas autoridades portuguesas em 25 de março de 2020 indicam que Portugal previa um excedente das administrações públicas de 0,2 % do PIB para 2020 – com base no orçamento de Estado de 2020, adotado antes do surto de COVID-19. Espera-se, todavia, que as consequências económicas e sociais da pandemia provoquem uma deterioração considerável do saldo das administrações públicas em 2020, refletindo a ação dos estabilizadores automáticos e a necessidade de um apoio significativo em matéria de política orçamental.

O Programa de Estabilidade fornece informações sobre medidas substanciais para reforçar a capacidade de resposta do sistema de saúde, proteger o emprego, prestar apoio social e salvaguardar a liquidez das empresas. O custo orçamental direto global dessas medidas de intervenção foi estimado em cerca de 2,5 % do PIB à data de fecho das previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão (23 de abril de 2020). A situação orçamental a médio prazo está sujeita a um grau anormalmente elevado de incerteza e os riscos são para uma revisão em baixa, associados ao aumento dos passivos contingentes públicos decorrente da situação de algumas empresas públicas e do setor privado, inclusive através da eventual mobilização das garantias estatais concedidas às empresas e aos trabalhadores por conta própria na sequência da pandemia de COVID-19. Esses riscos vêm acrescer aos níveis significativos já existentes, prendendo-se em parte com as potenciais repercussões orçamentais adicionais das novas medidas de apoio à banca.

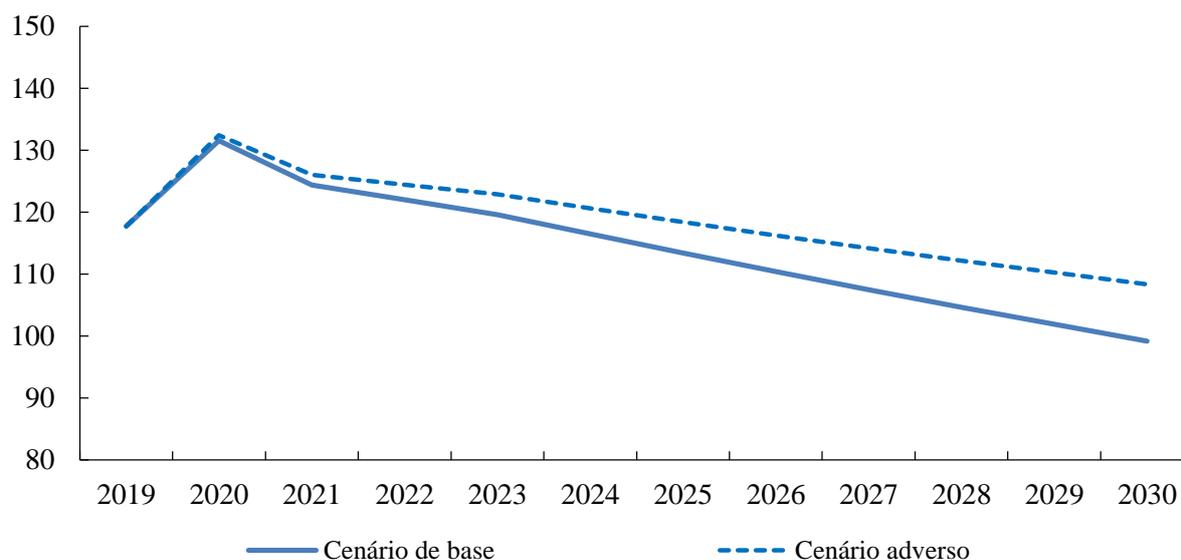
4.4. Situação da dívida pública a médio prazo

O rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB de Portugal baixou para 117,7 % em 2019, graças a um sólido excedente primário e a um diferencial favorável entre o crescimento do PIB nominal e as taxas de juro. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2020, um défice primário súbito e a dinâmica projetada do PIB real pesarão sobre o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB em 2020, o qual deverá, por isso, aumentar para 131,6 %. Prevê-se que o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB diminua para 124,4 % em 2021, retomando assim a sua trajetória gradualmente descendente graças à retoma económica prevista.

² Recomendação do Conselho, de 13 de julho de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2018 (JO C 320 de 10.9.2018, p. 92).

A análise da sustentabilidade da dívida foi atualizada com base nas previsões da Comissão da primavera de 2020. Globalmente, a avaliação da sustentabilidade da dívida sugere que, apesar dos riscos, a situação da dívida continua a ser sustentável a médio prazo, considerando também importantes fatores atenuantes relacionados, nomeadamente, com o perfil da dívida e o nível historicamente baixo das taxas de juro. Crucialmente, embora a situação da dívida pública se esteja a deteriorar a curto prazo em resultado da pandemia de COVID-19, é de esperar que o rácio dívida/PIB no cenário de base se mantenha numa trajetória sustentável (descendente) a médio prazo³.

Gráfico 1. Rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB, Portugal, % do PIB



Fonte: Serviços da Comissão.

4.5. Outros fatores apresentados pelo Estado-Membro

Em 13 de maio de 2020, as autoridades portuguesas transmitiram uma carta referindo os fatores pertinentes em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. A análise apresentada nas anteriores secções já abrange em termos globais os principais fatores invocados pelas autoridades. Na carta, as autoridades portuguesas salientaram a evolução positiva da situação orçamental de Portugal nos anos que precederam

³ O cenário de base baseia-se nas previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão. Para lá de 2021, assume-se um ajustamento gradual da política orçamental, em consonância com os quadros de coordenação e supervisão económica e orçamental da UE. A projeção do crescimento do PIB real segue a chamada metodologia CPE/OGWG t+10. Em particular, o crescimento efetivo do PIB (real) é impulsionado pelo seu crescimento potencial e afetado por qualquer ajustamento orçamental adicional considerado (através do multiplicador orçamental). Parte-se do princípio de que a inflação convergirá gradualmente para 2 %. Os pressupostos da taxa de juro são definidos de acordo com as expectativas do mercado financeiro. No cenário adverso, assumem-se taxas de juro mais elevadas (500 pontos de base) e um crescimento mais baixo do PIB (-0,5 pontos percentuais) relativamente ao cenário de base (ao longo do horizonte de projeção).

o surto de COVID-19: o saldo das administrações públicas evoluiu para um excedente em 2019 e o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB permaneceu numa trajetória descendente sustentada. Embora o Programa de Estabilidade para 2020 não incluísse um cenário macroeconómico nem planos orçamentais para, pelo menos, 2020, e a carta não clarificasse a dimensão do défice das administrações públicas previsto para 2020, as autoridades portuguesas reiteraram o seu compromisso de apresentar essas informações no contexto do processo orçamental nacional até ao final do primeiro semestre de 2020.

5. CONCLUSÕES

Com base nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2020, o saldo das administrações públicas em Portugal deverá apresentar um défice de 6,5 % do PIB em 2020, valor esse superior e não próximo do valor de referência de 3 % do PIB estabelecido no Tratado. O excesso previsto em relação ao valor de referência de 3 % do PIB estabelecido no Tratado é considerado excepcional e, de momento, temporário.

Todos os elementos de prova disponíveis, incluindo as declarações das autoridades portuguesas sobre o grau de reação da política orçamental à grave recessão económica associada à pandemia de COVID-19, apontam para um défice das administrações públicas significativamente superior ao valor de referência do Tratado de 3 % do PIB em 2020. Na sua carta de 7 de maio de 2020, a Comissão convidou as autoridades portuguesas a clarificarem a dimensão do défice das administrações públicas previsto para 2020. Na sua carta de 13 de maio de 2020, as autoridades portuguesas não forneceram os esclarecimentos solicitados e aludiram às condições excecionais relacionadas com a pandemia de COVID-19. Nestas circunstâncias, a Comissão considera que as suas previsões atuais de um défice das administrações públicas de 6,5 % do PIB em 2020 constituem uma prova *prima facie* suficientemente convincente da existência de um défice excessivo, tal como definido no artigo 126.º, n.º 2, alínea a), do Tratado.

O rácio da dívida bruta das administrações públicas em relação ao PIB baixou para 117,7 % em 2019, acima do valor de referência do Tratado de 60 %. Portugal realizou progressos suficientes no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019.

Em conformidade com o Tratado e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o presente relatório analisou também os fatores pertinentes. Todavia, como especificado no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, no que diz respeito ao cumprimento do critério do défice em 2020, uma vez que o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB ultrapassa o valor de referência de 60 % do PIB definido no Tratado e que a dupla condição do princípio geral não está preenchida – nomeadamente, que o défice das administrações públicas se mantenha próximo do valor de referência de 3 % do PIB definido no Tratado, e que o excesso em relação ao valor referência seja temporário –, não é possível tomar em conta esses fatores pertinentes nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo em Portugal.

No cômputo global, a análise sugere o não cumprimento do critério do défice tal como definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997.