C/2025/641

10.2.2025

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 21 de janeiro de 2025

que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo de Portugal

(C/2025/641)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º,

Tendo em conta o Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente o artigo 17.º,

Tendo em conta a recomendação da Comissão,

Considerando o seguinte:

CONSIDERAÇÕES GERAIS

(1) A reforma do quadro de governação económica da UE entrou em vigor em 30 de abril de 2024. O Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral [1], juntamente com as versões mais recentes do Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos [2] e da Diretiva 2011/85/UE do Conselho relativa aos quadros orçamentais dos Estados-Membros [3], constituem os elementos essenciais do quadro de governação económica da UE reformado. O quadro visa fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência através de reformas e investimentos, bem como prevenir défices orçamentais excessivos. Promove igualmente a apropriação nacional e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente das regras.

(2) Os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo que os Estados-Membros apresentam ao Conselho e à Comissão estão no centro do novo quadro de governação económica. Os planos devem cumprir dois objetivos: i) assegurar que, nomeadamente, no final do período de ajustamento, a dívida das administrações públicas esteja numa trajetória descendente plausível, ou permaneça em níveis prudentes, e que o défice das administrações públicas seja reduzido para um nível inferior a 3 % do PIB e mantido abaixo deste valor de referência a médio prazo, e ii) assegurar a concretização de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e a dar resposta às prioridades comuns da UE. Para o efeito, cada plano deve apresentar um compromisso a médio prazo no sentido de assegurar uma trajetória das despesas líquidas [4] que estabeleça efetivamente uma restrição orçamental durante o período de vigência do plano, abrangendo quatro ou cinco anos (dependendo da duração normal da legislatura no Estado-Membro). Além disso, o plano deve explicar de que modo o Estado-Membro assegurará a concretização de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, em particular nas recomendações específicas por país (nomeadamente as que digam respeito ao procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, se for o caso), e o modo como o Estado-Membro irá dar resposta às prioridades comuns da União. O período de ajustamento orçamental abrange um período de quatro anos, podendo ser prorrogado por um máximo de três anos caso o Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto de reformas e investimentos pertinentes que cumpram os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263.

(3) Após a apresentação do plano, a Comissão deve avaliar se o mesmo cumpre os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263.

---

[1] Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[4] Por «despesas líquidas», na aceção do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se as despesas públicas líquidas de: i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

(4) Com base numa recomendação da Comissão, o Conselho deve então adotar uma recomendação que defina a trajetória das despesas líquidas do Estado-Membro em causa e, se for caso disso, aprovar o conjunto de compromissos assumidos em matéria de reformas e de investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento orçamental.

CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO PLANO ORÇAMENTAL-ESTRUTURAL NACIONAL DE MÉDIO PRAZO DE PORTUGAL

(5) Em 11 de outubro de 2024, Portugal apresentou o seu plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo ao Conselho e à Comissão. A apresentação teve lugar na sequência de uma prorrogação do prazo previsto no artigo 36.º do Regulamento (UE) 2024/1263, tal como acordado com a Comissão atentas as razões apresentadas por Portugal.

Processo anterior à apresentação do plano

(6) Para enquadrar o diálogo conducente à apresentação dos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo, em 21 de junho de 2024 a Comissão enviou, em conformidade com o artigo 9.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória de referência ([5]) para Portugal. A Comissão publicou a trajetória de referência em 11 de outubro de 2024 ([6]). A trajetória de referência é baseada no risco e assegura que, até ao final do período de ajustamento orçamental e na ausência de novas medidas orçamentais para além do período de ajustamento, a dívida das administrações públicas esteja numa trajetória descendente plausível ou permaneça em níveis prudentes a médio prazo, e que o défice das administrações públicas seja reduzido para um nível inferior a 3 % do PIB durante o período de ajustamento e mantido abaixo desse valor de referência a médio prazo. O médio prazo é definido como o período de dez anos subsequente ao final do período de ajustamento. Em conformidade com os artigos 7.º e 8.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória de referência é também coerente com a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida e com a salvaguarda relativa à resiliência do défice. A trajetória de referência para Portugal determina que, com base nos pressupostos da Comissão subjacentes às orientações prévias transmitidas em junho de 2024 e pressupondo um período de ajustamento de quatro anos, as despesas líquidas não deverão crescer mais do que os valores apresentados no quadro 1. Esses valores correspondem a um crescimento médio das despesas líquidas de 3,6 % ao longo do período de ajustamento (2025-2028).

Quadro 1: Trajetória de referência fornecida pela Comissão a Portugal em 21 de junho de 2024

	2025	2026	2027	2028	Média 2025-2028
Crescimento máximo das despesas líquidas (anual, %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Fonte: cálculos da Comissão.

(7) Em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento (UE) 2024/1263, Portugal e a Comissão realizaram um diálogo técnico entre julho e outubro de 2024. O diálogo centrou-se na trajetória das despesas líquidas prevista por Portugal e nos pressupostos subjacentes (em especial, nas estimativas de crescimento potencial), na exceção à salvaguarda de não diferimento, bem como na concretização prevista das reformas e dos investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e a dar resposta às prioridades comuns da União em matéria de transição ecológica e digital justa, resiliência social e económica, segurança energética e reforço das capacidades de defesa.

(8) De acordo com as informações prestadas por Portugal no seu plano, não foi realizado, antes da apresentação, o processo de consulta das partes interessadas nacionais pertinentes (incluindo parceiros sociais) previsto no artigo 11.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2024/1263, em conformidade com as disposições transitórias previstas no artigo 36.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) 2024/1263.

(9) O Conselho das Finanças Públicas emitiu um parecer sobre as previsões macroeconómicas e os pressupostos macroeconómicos subjacentes à trajetória plurianual das despesas líquidas. O Conselho das Finanças Públicas concluiu que as projeções para o crescimento económico e o deflator do PIB se afiguram plausíveis, mas manifestou reservas quanto à plausibilidade das estimativas do crescimento potencial e do hiato do produto, tendo em conta o cenário macroeconómico global do plano.

([5]) As orientações prévias transmitidas aos Estados-Membros e ao Comité Económico e Financeiro incluem trajetórias sem e com prorrogação do período de ajustamento (abrangendo quatro e sete anos, respetivamente). Incluem igualmente as principais condições iniciais e pressupostos subjacentes utilizados no quadro de projeção da dívida pública a médio prazo da Comissão. A trajetória de referência foi calculada com base na metodologia descrita no Relatório da Sustentabilidade da Dívida de 2023 da Comissão (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Baseia-se nas previsões da primavera de 2024 da Comissão Europeia e na sua prorrogação a médio prazo até 2033, sendo que o crescimento do PIB a longo prazo e os custos do envelhecimento demográfico estão em consonância com o relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico, elaborado conjuntamente pela Comissão e pelo Conselho (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_pt#portugal.

(10) O plano foi discutido no parlamento nacional em 11 de outubro de 2024.

Outros processos conexos

(11) Em 15 de outubro de 2024, Portugal apresentou o seu projeto de plano orçamental para 2025. A Comissão adotou um parecer sobre este projeto de plano orçamental em 26 de novembro de 2024 ([7]).

(12) Em 21 de outubro de 2024, o Conselho dirigiu a Portugal uma série de recomendações específicas por país (REP) no contexto do Semestre Europeu ([8]).

SÍNTESE DO PLANO E SUA AVALIAÇÃO PELA COMISSÃO

(13) Em conformidade com o artigo 16.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Comissão avaliou o plano, com as seguintes conclusões:

Contexto: situação e perspetivas macroeconómicas e orçamentais

(14) A atividade económica em Portugal cresceu 2,5 % em 2023, impulsionada pela procura interna e pelas exportações de serviços. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, a economia deverá crescer 1,7 % em 2024, principalmente graças ao consumo privado e público. Em 2025, o PIB real deverá registar um aumento de 1,9 %, uma vez que os investimentos deverão acelerar. Em 2026, prevê-se que o PIB real registe um aumento de 2,1 %, igualmente sustentado pelos investimentos, bem como pelo consumo público e privado. Ao longo do horizonte de previsão (ou seja, 2024-2026), o crescimento do PIB potencial em Portugal deverá diminuir de 2,5 % em 2023 para 1,9 % em 2026, devido a um menor contributo da mão de obra, refletindo a diminuição prevista da população em idade ativa. A taxa de desemprego situou-se em 6,5 % em 2023, com as projeções da Comissão a apontarem para que se situe em 6,4 % em 2024, 6,3 % em 2025 e 6,2 % em 2026. Em 2024, a inflação (deflator do PIB) deverá diminuir dos 6,9 % registados em 2023 para 3,8 %, situando-se em 2,5 % em 2025 e 2,2 % em 2026.

(15) No que respeita à evolução orçamental, o excedente das administrações públicas de Portugal ascendeu a 1,2 % do PIB em 2023. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, deverá situar-se em 0,6 % do PIB em 2024 e diminuir novamente para 0,4 % do PIB em 2025 e, num cenário de políticas inalteradas, para 0,3 % em 2026. As previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia incluem o projeto de orçamento de Portugal para 2025 que o Governo propôs ao parlamento nacional em outubro. A dívida das administrações públicas situava-se em 97,9 % do PIB no final de 2023. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, o rácio da dívida deverá diminuir para 95,7 % do PIB no final de 2024, continuando a diminuir para 92,9 % do PIB no final de 2025 e 90,5 % no final de 2026. As previsões orçamentais da Comissão não têm em conta os compromissos políticos incluídos nos planos de médio prazo até que os mesmos sejam sustentados por medidas políticas anunciadas de forma credível e suficientemente especificadas.

Trajetória das despesas líquidas e principais pressupostos macroeconómicos do plano

(16) O plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo de Portugal abrange o período 2025-2028 e apresenta um ajustamento orçamental ao longo de quatro anos.

(17) O plano contém todas as informações exigidas nos termos do artigo 13.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

(18) O plano compromete-se a respeitar a trajetória das despesas líquidas indicada no quadro 2, correspondente a um crescimento médio das despesas líquidas de 3,6 % ao longo dos anos 2025-2028. O crescimento médio das despesas líquidas indicado no plano para o período de ajustamento (2025-2028) coaduna-se, de um modo geral ([9]), com a trajetória de referência transmitida pela Comissão em 21 de junho de 2024. O plano pressupõe que o crescimento do PIB potencial diminua gradualmente de 2,4 % em 2024 para 1,6 % até 2028. Além disso, o plano prevê que a taxa de crescimento do deflator do PIB diminua de 3,1 % em 2024 para 2,6 % em 2025 e para 2,0 % em seguida, até 2028.

Quadro 2: Trajetória das despesas líquidas e principais pressupostos do plano de Portugal

	2024	2025	2026	2027	2028	Média durante o período de vigência do plano 2025-2028
Crescimento das despesas líquidas (anual, %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Crescimento das despesas líquidas (cumulativo, a partir do ano-base de 2023, %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	n/a

([7]) Parecer da Comissão sobre o projeto de plano orçamental de Portugal, 26.11.2024, C(2024) 9063 final.
([8]) Recomendação do Conselho, de 21 de outubro de 2024, sobre as políticas económicas, orçamentais, de emprego e estruturais de Portugal.
([9]) A diferença não é visível devido a arredondamentos.

	2024	2025	2026	2027	2028	Média durante o período de vigência do plano 2025-2028
Crescimento do PIB potencial (%)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflação (crescimento do deflator do PIB) (%)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Fonte: plano orçamental-estrutural de médio prazo de Portugal e cálculos da Comissão.

Implicações dos compromissos do plano em matéria de despesas líquidas para a dívida das administrações públicas

(19) Se a trajetória das despesas líquidas definida no plano e os pressupostos subjacentes se concretizarem, a dívida das administrações públicas deverá, segundo o plano, registar uma diminuição gradual, passando de 95,9 % do PIB em 2024 para 83,2 % do PIB no final do período de ajustamento (2028), de acordo com o quadro seguinte. Após o ajustamento, a médio prazo, o plano projeta que o rácio da dívida diminua de forma constante, situando-se em 64,8 % em 2038.

Quadro 3: Evolução da dívida e do saldo das administrações públicas no plano de Portugal

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dívida das administrações públicas (% do PIB)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Fonte: plano orçamental-estrutural de médio prazo de Portugal.

Assim, de acordo com o plano, o rácio da dívida das administrações públicas manter-se-á numa trajetória descendente até ao final do período de ajustamento (2028). Tal é plausível, uma vez que, com base nos pressupostos do plano, se prevê que a dívida diminua ao longo dos dez anos seguintes ao período de ajustamento de acordo com todos os testes de esforço determinísticos da análise da sustentabilidade da dívida efetuada pela Comissão, e as projeções estocásticas indicam com uma probabilidade suficientemente elevada que a dívida diminuirá. Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com o requisito da dívida estabelecido no artigo 6.º, alínea a), e no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263.

Implicações dos compromissos do plano em matéria de despesas líquidas para o saldo das administrações públicas

(20) Com base na trajetória das despesas líquidas e nos pressupostos do plano, o excedente das administrações públicas deverá aumentar de 0,3 % do PIB em 2025 para 1,3 % do PIB em 2028. Assim, de acordo com o plano, o saldo das administrações públicas não deverá ultrapassar o valor de referência de 3 % do PIB para o défice no final do período de ajustamento (2028). Além disso, nos dez anos seguintes ao período de ajustamento (ou seja, até 2038), o défice das administrações públicas não deverá ultrapassar 3 % do PIB. Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com o requisito do défice estabelecido no artigo 6.º, alínea b), e no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263.

Perfil temporal do ajustamento orçamental

(21) O perfil temporal do ajustamento orçamental, medido como a variação do saldo primário estrutural, tal como descrito no plano, é diferido, em comparação com a trajetória linear referida como regra geral no artigo 6.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2024/1263. De acordo com o plano, este perfil de ajustamento orçamental é impulsionado pelo impacto nas despesas de projetos financiados por empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O quadro 4 mostra a evolução do saldo primário estrutural de acordo com o plano. A diminuição do excedente primário estrutural em 2025 e 2026, bem como o aumento em 2027, devem-se principalmente a este tipo de despesas (que deverão aumentar 0,2 e 0,6 pontos percentuais do PIB em 2025 e 2026, respetivamente). Excluindo as despesas relacionadas com projetos financiados por empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência,

o ajustamento orçamental deverá permanecer globalmente linear ao longo do período de ajustamento (2025-2028). Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com a cláusula relativa à salvaguarda de não diferimento estabelecida no artigo 6.º, alínea c), e com a disposição transitória estabelecida no artigo 36.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (UE) 2024/1263.

Quadro 4: Evolução do saldo primário estrutural no plano de Portugal

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo primário estrutural (% do PIB)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Variação do saldo primário estrutural (p.p.)	n/a	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Fonte: plano orçamental-estrutural de médio prazo de Portugal.

Coerência do plano com a salvaguarda relativa à resiliência do défice

(22) Se os pressupostos e compromissos do plano se concretizarem, o défice estrutural deverá manter-se abaixo de 1,5 % do PIB ao longo do período de ajustamento. Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a margem comum de resiliência a que se refere o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2024/1263 continuará a ser respeitada, pelo que não é necessária a melhoria adicional do saldo primário estrutural a que se refere o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263.

Coerência do plano com a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida

(23) Em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (UE) 2024/1263, uma vez que a dívida das administrações públicas será, segundo o plano, superior a 90 % do PIB em 2025 e 2026, o rácio da dívida deve diminuir, em média, pelo menos 1 ponto percentual por ano até ser inferior a 90 %, após o que deverá diminuir 0,5 pontos percentuais, em média. Esta diminuição média é calculada ao longo do período 2024-2028 e ascende a 3,0 pontos percentuais. Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida.

Pressupostos macroeconómicos do plano

(24) O plano baseia-se num conjunto de pressupostos diferentes dos pressupostos da Comissão transmitidos a Portugal em 21 de junho de 2024. Em particular, o plano utiliza pressupostos diferentes relativamente a seis variáveis, a saber: o ponto de partida (ou seja, o saldo primário estrutural em 2024), o crescimento do PIB potencial, o crescimento do deflator do PIB, o crescimento do PIB real, a taxa de juro nominal implícita e o ajustamento défice-dívida. Além disso, o ajustamento orçamental é diferido. Apresenta-se a seguir uma análise das diferenças entre os pressupostos. As diferenças com um impacto mais significativo no crescimento médio das despesas líquidas são enumeradas a seguir, juntamente com uma avaliação de cada diferença considerada isoladamente.

— O plano pressupõe um crescimento do PIB potencial ligeiramente mais elevado, numa média de 0,1 pontos percentuais ao longo do período de ajustamento (até 2028). Após o final do período de ajustamento, ou seja, a partir de 2028, as séries de crescimento potencial convergem para as estabelecidas nas orientações prévias da Comissão. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja superior ao baseado nos pressupostos da Comissão. De um modo geral, esta diferença até 2028 resulta da série atualizada do PIB potencial, realizada por Portugal e baseada na metodologia acordada em comum pela UE. Esta série é considerada plausível, uma vez que assenta nas projeções macroeconómicas de curto prazo descritas por Portugal no plano orçamental-estrutural de médio prazo, que são ligeiramente mais favoráveis do que nas orientações prévias, mas coerentes com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, à luz da ligeira revisão em alta do crescimento do PIB real para 2022-2023 e da atualização das projeções demográficas do Eurostat. Por conseguinte, este pressuposto é considerado devidamente justificado.

— O plano pressupõe um perfil temporal do ajustamento orçamental, medido como a variação do saldo primário estrutural, que é diferido para 2027 e 2028, em comparação com o pressuposto da Comissão de um ajustamento linear. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja inferior ao baseado nos pressupostos da Comissão. Esta diferença prende-se

com o impacto projetado de projetos financiados por empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência nas despesas, que deverá aumentar para 1,0 % do PIB em 2026, contra 0,1 % do PIB em 2024. O diferimento do ajustamento orçamental está em conformidade com o artigo 6.º, alínea c), e com a disposição transitória estabelecida no artigo 36.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (UE) 2024/1263. Por conseguinte, este pressuposto é considerado devidamente justificado.

As diferenças remanescentes não têm um impacto significativo no crescimento médio das despesas líquidas em comparação com os pressupostos da Comissão. No seu conjunto, as diferenças entre os pressupostos resultam num crescimento médio das despesas líquidas previsto no plano globalmente em consonância com a trajetória de referência. A Comissão terá em conta esta avaliação dos pressupostos do plano nas futuras avaliações da conformidade com a trajetória das despesas líquidas.

Estratégia orçamental do plano

(25) De acordo com a estratégia orçamental indicativa do plano, os compromissos relativos às despesas líquidas serão cumpridos através da contenção das despesas e do aumento discricionário das receitas. Embora o plano apresente medidas de política orçamental com efeito de redução das receitas, como a atualização prevista do regime de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para os jovens, estas deverão ser compensadas pela supressão das medidas de emergência no domínio da energia em 2025, como o descongelamento da taxa de carbono no âmbito do imposto sobre os combustíveis e a extinção progressiva de projetos financiados por empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2027. A especificação das medidas políticas a adotar deve ser confirmada ou ajustada e quantificada nos orçamentos anuais. Existem riscos para a execução da estratégia orçamental indicativa constante do plano, decorrentes de riscos associados ao aumento das pressões sobre as despesas com os salários do setor público e as transferências sociais. Além disso, o projeto de plano orçamental para 2025 especifica as medidas políticas através das quais o compromisso relativo às despesas líquidas para 2025 será alcançado ([10]).

Reformas e investimentos, previstos no plano, tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e a dar resposta às prioridades comuns da União

(26) O plano descreve as intenções políticas em matéria de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, em particular nas recomendações específicas por país, e a dar resposta às prioridades comuns da UE. As reformas e os investimentos previstos no plano baseiam-se no documento de estratégia governamental intitulado «Grandes Opções 2024-2028». O plano apresenta mais de 60 reformas e investimentos, dos quais 27 são classificados como financeiramente apoiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e pelos fundos da política de coesão.

(27) No respeitante à prioridade comum «Transição ecológica e digital justa», incluindo os objetivos climáticos estabelecidos no Regulamento (UE) 2021/1119, o plano inclui o desenvolvimento e a execução de um plano estratégico para a água e o desenvolvimento de programas específicos para promover a eficiência na utilização da água (REP de 2024 sobre a eficiência hídrica); medidas para melhorar a gestão dos resíduos e promover a economia circular (REP de 2022 e 2023 sobre a economia circular); o investimento em redes de Internet móvel de alta velocidade para territórios de baixa densidade e uma estratégia digital nacional (REP de 2019 sobre a melhoria da literacia digital); a construção de infraestruturas ferroviárias (ferrovia e TGV) (REP de 2020 e 2019 sobre as infraestruturas ferroviárias); e o reforço dos programas de apoio a investimentos na eficiência energética dos edifícios, nomeadamente dos edifícios residenciais, tal como previsto no plano de recuperação e resiliência (PRR; REP de 2023 e 2022 sobre a eficiência energética dos edifícios). No respeitante a esta prioridade comum, Portugal prevê também o aumento da interconexão de dados entre a Autoridade Tributária, a Segurança Social e o Instituto de Registos e Notariado, que visa dar resposta às REP de 2024, 2023 e 2022 sobre a eficiência dos sistemas fiscais e de proteção social.

(28) No respeitante à prioridade comum «Resiliência social e económica», incluindo o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o plano prevê um aumento do salário mínimo nacional (REP de 2020 e 2019 sobre o mercado de trabalho e a proteção social) e uma medida para garantir o acesso universal e gratuito às creches e ao ensino pré-escolar (REP de 2020 e 2019 sobre a eficácia e a adequação da proteção social); ações relacionadas com as políticas do mercado de trabalho, incluindo programas de melhoria de competências e requalificação, tal como previsto no PRR (REP de 2020 e 2019 sobre competências e educação); a criação de uma linha de investimento para empresas em fase de arranque e capital de risco, através da criação de um fundo para investimentos híbridos de capital (REP de 2020 sobre inovação); uma reforma dos regimes de insolvência para acelerar o tratamento e as decisões judiciais, também incluída no PRR (REP de 2019 sobre o aumento da eficiência dos processos de insolvência e recuperação); uma reforma das obrigações das empresas em matéria de comunicação de informações sobre obrigações de serviço

([10]) Ver o parecer da Comissão sobre o projeto de plano orçamental de Portugal, 26.11.2024, C(2024) 9063 final.

público e compensações estatais (REP de 2019 sobre as empresas públicas); um plano plurianual de investimentos para o serviço nacional de saúde e um plano para a atividade física e o desporto (REP de 2020 sobre cuidados de saúde); e a simplificação do regime fiscal associado às operações de reestruturação e fusão de empresas (REP de 2024 sobre a melhoria da eficácia do sistema fiscal).

(29) No respeitante à prioridade comum «Segurança energética», o plano inclui uma reforma para simplificar o licenciamento de projetos de energias renováveis (Estrutura de Missão para o Licenciamento de Projetos de Energias Renováveis – EMER 2030), que também faz parte do capítulo REPowerEU do PRR (REP de 2023 e 2022 sobre a simplificação e digitalização do licenciamento para a implantação de energias renováveis); medidas para assegurar um planeamento mais integrado, coordenado e eficiente das redes de energia; e uma estratégia nacional para o conhecimento, a identificação e a exploração sustentável de matérias-primas críticas e estratégicas.

(30) No respeitante à prioridade comum «Reforço das capacidades de defesa», o plano prevê a expansão das capacidades da indústria de defesa através do reforço do investimento no reequipamento, nos materiais e na modernização das instalações militares; bem como a revisão dos procedimentos de contratação pública específica em domínios ligados à defesa.

(31) O plano também fornece informações sobre a coerência e, quando pertinente, a complementaridade com os fundos da política de coesão e o PRR de Portugal. Portugal inclui ligações entre reformas e investimentos no âmbito dos desafios estratégicos nacionais, do PRR e do acordo de parceria, incluindo, quando pertinente, a ligação com os programas pertinentes da política de coesão, as medidas do PRR e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(32) O plano visa contribuir para responder às necessidades de investimento público de Portugal relacionadas com as prioridades comuns da UE. No respeitante à prioridade comum «Transição ecológica e digital justa», as necessidades identificadas por Portugal incluem um plano de rede de infraestruturas interligadas que permita melhorar a eficiência na utilização da água, medidas de restauro e conservação da natureza, um Pacto Nacional para a Floresta, medidas adicionais para aumentar a resiliência das zonas costeiras na adaptação aos impactos das alterações climáticas e a aposta na digitalização e na inovação tecnológica. No respeitante à prioridade comum «Resiliência social e económica», Portugal identifica a necessidade de medidas adicionais de apoio às vítimas de violência doméstica e de tráfico de seres humanos. No respeitante à segurança energética, Portugal identifica a necessidade de prosseguir os esforços para diversificar o cabaz energético, reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e melhorar a gestão dos recursos geológicos e das matérias-primas críticas. Por último, no respeitante ao reforço das capacidades de defesa, Portugal identifica lacunas de financiamento e investimento no setor militar e a necessidade de melhorar a atratividade das carreiras militares.

Conclusão da avaliação da Comissão

(33) De modo geral, a Comissão considera que o plano de Portugal cumpre os requisitos estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSÃO GERAL DO CONSELHO

(34) O Conselho congratula-se com o plano orçamental-estrutural de médio prazo de Portugal e considera que a sua plena aplicação permitirá assegurar finanças públicas sólidas e apoiar a sustentabilidade da dívida pública, bem como um crescimento sustentável e inclusivo.

(35) O Conselho toma nota da avaliação do plano realizada pela Comissão. No entanto, o Conselho convida a Comissão a apresentar a sua avaliação dos planos futuros num documento separado das recomendações, apresentadas pela Comissão, de recomendações do Conselho.

(36) O Conselho toma nota da avaliação, pela Comissão, da trajetória das despesas líquidas e dos principais pressupostos macroeconómicos do plano, nomeadamente em relação às orientações prévias da Comissão, bem como das implicações da trajetória das despesas líquidas do plano para o défice e a dívida das administrações públicas. O Conselho toma nota da avaliação da Comissão segundo a qual os pressupostos macroeconómicos e orçamentais, embora em alguns casos difiram dos pressupostos da Comissão, nomeadamente para ter em conta dados macroeconómicos e orçamentais atualizados, são, de um modo geral, devidamente justificados e sustentados por argumentos económicos sólidos. O Conselho toma nota da estratégia orçamental geral do plano e dos riscos para as perspetivas, que poderão afetar a concretização do cenário macroeconómico e os pressupostos subjacentes, bem como a concretização da trajetória das despesas líquidas do plano. Em especial, o Conselho regista que, de acordo com o plano, excluindo as despesas relacionadas com projetos financiados por empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o esforço de ajustamento orçamental subjacente ao longo do período de vigência do plano é linear. O Conselho congratula-se com o facto de as partes interessadas pertinentes terem sido implicadas a nível nacional antes da apresentação do plano. O Conselho regista igualmente que os riscos geopolíticos podem exercer pressão sobre as despesas no setor da defesa.

(37) O Conselho espera que Portugal esteja preparado para ajustar a sua estratégia orçamental conforme necessário a fim de assegurar a concretização da sua trajetória das despesas líquidas. O Conselho decide acompanhar de perto os desenvolvimentos económicos e orçamentais, incluindo os que subjazem ao cenário do plano.

(38) O Conselho considera que é necessário prosseguir os debates para chegar a um entendimento comum sobre as implicações da supervisão anual das taxas de crescimento cumulativas das despesas líquidas a tempo da próxima ronda de supervisão orçamental.

(39) O Conselho toma nota da descrição, realizada pela Comissão, das necessidades e intenções em matéria de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, e salienta a importância de assegurar a concretização dessas reformas e investimentos. Com base nos relatórios apresentados pela Comissão, o Conselho avaliará essas reformas e investimentos e acompanhará a sua execução no âmbito do Semestre Europeu.

(40) O Conselho aguarda com expectativa os relatórios anuais de progresso de Portugal, que devem conter, em especial, informações sobre os progressos realizados a nível da execução da trajetória das despesas líquidas conforme determinada pelo Conselho e sobre a execução de reformas e investimentos de alcance mais geral no contexto do Semestre Europeu.

(41) Em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória das despesas líquidas estabelecida no plano deverá ser recomendada pelo Conselho a Portugal,

RECOMENDA que Portugal:

1. Assegure que o crescimento das despesas líquidas não exceda os máximos estabelecidos no anexo I da presente recomendação.

Feito em Bruxelas, em 21 de janeiro de 2025.

Pelo Conselho

O Presidente

A. DOMAŃSKI

ANEXO I

Taxas máximas de crescimento das despesas líquidas
(taxas de crescimento anuais e cumulativas, em termos nominais)

Portugal

Anos		2025	2026	2027	2028
Taxas de crescimento (%)	Anuais	5,0	5,1	1,2	3,3
	Cumulativas (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) As taxas de crescimento cumulativas são calculadas por referência ao ano-base de 2023. As taxas de crescimento cumulativas são utilizadas no acompanhamento anual do cumprimento *ex post*na conta de controlo.