

ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 18ης Ιουνίου 2021

για τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας 2021 της Πορτογαλίας

(2021/C 304/22)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών⁽¹⁾, και ιδίως το άρθρο 5 παράγραφος 2,

Έχοντας υπόψη τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Έχοντας υπόψη τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

Αφού ζήτησε τη γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Στις 20 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η γενική ρήτρα διαφυγής, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στο άρθρο 6 παράγραφος 3, στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, καθώς και στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου⁽²⁾, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε καιρούς σοβαρής οικονομικής ύφεσης. Στην εν λόγω ανακοίνωση, η Επιτροπή διατύπωσε την άποψη ότι, δεδομένης της αναμενόμενης σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας που προκύπτει από την πανδημία της νόσου COVID-19, πληρούνται οι προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής. Στις 23 Μαρτίου 2020, οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών συμφώνησαν με την εκτίμηση της Επιτροπής. Η γενική ρήτρα διαφυγής παρέχει στα κράτη μέλη δημοσιονομική ευελιξία για την αντιμετώπιση της κρίσης της COVID-19. Διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας. Η ενεργοποίησή της επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου κάθε κράτους μέλους, υπό την προϋπόθεση ότι δεν τίθεται σε κίνδυνο η δημοσιονομική βιωσιμότητα μεσοπρόθεσμα. Στις 17 Σεπτεμβρίου 2020, στην ανακοίνωσή της για την ετήσια στρατηγική της για τη βιώσιμη ανάπτυξη για το 2021, η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι η γενική ρήτρα διαφυγής θα παραμείνει ενεργή το 2021.
- (2) Στις 20 Ιουλίου 2020, το Συμβούλιο εξέδωσε σύσταση⁽³⁾ («σύσταση του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 2020»). Συνέστησε στην Πορτογαλία να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα, σύμφωνα με τη γενική ρήτρα διαφυγής, για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της πανδημίας της COVID-19, την ενίσχυση της οικονομίας και τη στήριξη της επακόλουθης ανάκαμψης. Συνέστησε επίσης στην Πορτογαλία να επιδιώξει, όταν το επιτρέψουν οι οικονομικές συνθήκες, την εφαρμογή δημοσιονομικών πολιτικών που αποσκοπούν στην επίτευξη συντετών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών θέσεων και στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους, με παράλληλη ενίσχυση των επενδύσεων.
- (3) Στη σύσταση του Συμβουλίου του 2021 σχετικά με την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ υποδεικνύεται ότι οι δημοσιονομικές πολιτικές θα πρέπει να παραμείνουν υποστηρικτικές σε όλα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ καθόλη τη διάρκεια του 2021 και τα μέτρα πολιτικής να είναι προσαρμοσμένα στις ειδικές συνθήκες κάθε χώρας και να είναι έγκαιρα, προσωρινά και στοχευμένα. Όταν το επιτρέψουν οι επιδημιολογικές και οικονομικές συνθήκες, τα μέτρα έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να καταργηθούν σταδιακά, με παράλληλη καταπολέμηση των επιπτώσεων της κρίσης στην κοινωνία και στην αγορά εργασίας. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόσουν δημοσιονομικές πολιτικές που αποσκοπούν στην επίτευξη συντετών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών θέσεων και στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους, με παράλληλη ενίσχυση των επενδύσεων. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιδιώξουν μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν την κάλυψη, την επάρκεια και τη βιωσιμότητα των συστημάτων υγείας και κοινωνικής προστασίας για όλους.

⁽¹⁾ ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 1.

⁽²⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 6).

⁽³⁾ Σύσταση του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2020, σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Πορτογαλίας του 2020 και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας της Πορτογαλίας του 2020 (ΕΕ C 282 της 26.8.2020, σ. 142).

- (4) Στις 18 Νοεμβρίου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε γνώμες σχετικά με τα σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων 2021 των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, οι οποίες βασίστηκαν σε ποιοτική αξιολόγηση των δημοσιονομικών μέτρων. Η Επιτροπή ήταν της γνώμης ότι το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Πορτογαλίας συνάδει συνολικά με τις συστάσεις δημοσιονομικής πολιτικής που ορίστηκαν στη σύσταση του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 2020 και ότι τα περισσότερα από τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος στηρίζουν την οικονομική δραστηριότητα σε συνθήκες σημαντικής αβεβαιότητας.
- (5) Το NextGenerationEU, συμπεριλαμβανομένου του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, θα εξασφαλίσει μια βιώσιμη και δίκαιη ανάκαμψη χωρίς αποκλεισμούς. Ο κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁽⁴⁾, που θέσπισε τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, τέθηκε σε ισχύ στις 19 Φεβρουαρίου 2021. Ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας θα παρέχει χρηματοδοτική στήριξη για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, ενώ θα συνεπάγεται παράλληλα δημοσιονομική ώθηση χρηματοδοτούμενη από την Ένωση. Θα συμβάλει στην οικονομική ανάκαμψη και στην πραγματοποίηση βιώσιμων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που ενισχύουν την ανάπτυξη, ιδίως για την προώθηση της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης, και θα ενισχύσει την ανθεκτικότητα και τη δυναμική ανάπτυξη των οικονομιών των κρατών μελών. Θα βοηθήσει επίσης τα δημόσια οικονομικά να επανέλθουν σε ευνοϊκότερες θέσεις βραχυπρόθεσμα και θα συμβάλει στην ενίσχυση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών και στην ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα.
- (6) Στις 3 Μαρτίου 2021, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση που περιέχει περαιτέρω πολιτικούς προσανατολισμούς με σκοπό να διευκολυνθεί, αφενός, ο συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών και, αφετέρου, η προετοιμασία των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης των κρατών μελών. Ο συνολικός δημοσιονομικός προσανατολισμός, λαμβανομένων υπόψη των εθνικών προϋπολογισμών και του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, θα πρέπει να παραμείνει υποστηρικτικός το 2021 και το 2022. Ταυτόχρονα, δεδομένου ότι αναμένεται η σταδιακή εξομάλυνση της οικονομικής δραστηριότητας κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2021, οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών θα πρέπει να καταστούν πιο διαφοροποιημένες το 2022. Οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την πορεία της ανάκαμψης, τη δημοσιονομική βιωσιμότητα και την ανάγκη μείωσης των οικονομικών, κοινωνικών και εδαφικών αποκλίσεων. Δεδομένης της ανάγκης να υποστηριχθεί η βιώσιμη ανάκαμψη στην Ένωση, τα κράτη μέλη με χαμηλούς κινδύνους βιωσιμότητας θα πρέπει να προσανατολίσουν τους προϋπολογισμούς τους προς τη διατήρηση υποστηρικτικής δημοσιονομικής πολιτικής το 2022, λαμβάνοντας υπόψη τον αντίκτυπο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας. Τα κράτη μέλη με υψηλά επίπεδα χρέους θα πρέπει να ακολουθούν συνετές δημοσιονομικές πολιτικές, διατηρώντας παράλληλα τις εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις και αξιοποιώντας τις επιχορηγήσεις στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας για τη χρηματοδότηση πρόσθετων επενδυτικών έργων υψηλής ποιότητας και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Για την περίοδο μετά το 2022, θα πρέπει να λαμβάνονται πάντα υπόψη στις δημοσιονομικές πολιτικές η ισχύς της ανάκαμψης, ο βαθμός της οικονομικής αβεβαιότητας και ζητήματα δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Η επανεστίαση των δημοσιονομικών πολιτικών στην επίτευξη συνετών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών θέσεων, μεταξύ άλλων και με τη σταδιακή κατάργηση των μέτρων στήριξης σε εύθετο χρόνο, θα συμβάλει στη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας μεσοπρόθεσμα.
- (7) Στην ανακοίνωσή της της 3ης Μαρτίου 2021, η Επιτροπή εξέφρασε επίσης την άποψη ότι η απόφαση όσον αφορά την απενεργοποίηση ή τη συνέχιση της εφαρμογής της γενικής ρήτρας διαφυγής θα πρέπει να ληφθεί υπό μορφή συνολικής αξιολόγησης της κατάστασης της οικονομίας, με βασικό ποσοτικό κριτήριο το επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας στην Ένωση ή στη ζώνη του ευρώ σε σύγκριση με τα προ κρίσης επίπεδα (τέλη του 2019). Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2021, στις 2 Ιουνίου 2021 η Επιτροπή έκρινε ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη συνέχιση της εφαρμογής της γενικής ρήτρας διαφυγής το 2022 και την απενεργοποίησή της από το 2023. Μετά την απενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής θα εξακολουθήσουν να λαμβάνονται υπόψη οι ειδικές καταστάσεις κάθε χώρας.
- (8) Στις 30 Απριλίου 2021, η Πορτογαλία υπέβαλε το οικείο πρόγραμμα σταθερότητας 2021, σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97.
- (9) Το 2020, με βάση στοιχεία επικυρωμένα από την Eurostat, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης της Πορτογαλίας ήταν 5,7 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕγχΠ), ενώ το χρέος γενικής κυβέρνησης αυξήθηκε στο 133,6 % του ΑΕγχΠ. Η ετήσια μεταβολή του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου ανήλθε σε - 6 % του ΑΕγχΠ, συμπεριλαμβανομένων, αφενός, των δημοσιονομικών μέτρων διακριτικής ευχέρειας ύψους περίπου 3 % του ΑΕγχΠ για τη στήριξη της οικονομίας και, αφετέρου, της λειτουργίας των αυτόματων σταθεροποιητών. Η Πορτογαλία παρείχε επίσης στήριξη ρευστότητας σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά (όπως εγγυήσεις και αναβολές καταβολής φόρων, που δεν έχουν απευθείας και άμεση δημοσιονομική επίπτωση), εκτιμώμενου ύψους σχεδόν 4 % του ΑΕγχΠ· η πραγματική απορρόφηση των δημόσιων εγγυήσεων το 2020 εκτιμάται από την Επιτροπή ως χονδρικά ισοδύναμη με το 3½ % του ΑΕγχΠ.
- (10) Στις 2 Ιουνίου 2021, η Επιτροπή εξέδωσε έκθεση βάσει του άρθρου 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης. Στην έκθεση αυτή εξετάζεται η δημοσιονομική κατάσταση της Πορτογαλίας, δεδομένου ότι το οικείο έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2020 υπερέβαινε την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕγχΠ που ορίζει η Συνθήκη, ενώ το χρέος της γενικής κυβέρνησης υπερέβαινε την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕγχΠ που ορίζει η Συνθήκη και δεν μειώθηκε με ικανοποιητικό ρυθμό. Η έκθεση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το κριτήριο του ελλείμματος δεν πληρούνταν και δεν υπήρχε συμμόρφωση με το κριτήριο του χρέους.

(4) Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 2021, για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΕΕ L 57 της 18.2.2021, σ. 17).

- (11) Το μακροοικονομικό σενάριο στο οποίο στηρίζονται οι δημοσιονομικές προβολές είναι ρεαλιστικό το 2021 και το 2022. Σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας του 2021, προβλέπεται αύξηση του πραγματικού ΑΕγχΠ κατά 4 % το 2021 και κατά 4,9 % το 2022. Αυτό συνάδει με τις εαρινές προβλέψεις 2021 της Επιτροπής. Οι τομείς έντασης επαφής επλήγησαν ιδιαίτερα από την κρίση της νόσου COVID-19. Οι κίνδυνοι για τις μακροοικονομικές προοπτικές εξακολουθούν να παρουσιάζουν τάση επιδείνωσης, λόγω της μεγάλης εξάρτησης της Πορτογαλίας από τον εξωτερικό τουρισμό, ο οποίος εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από υψηλό επίπεδο αβεβαιότητας όσον αφορά την πορεία ανάκαμψης.
- (12) Στο οικείο πρόγραμμα σταθερότητας 2021, η κυβέρνηση προβλέπει μείωση του ελλείμματος γενικής κυβέρνησης από 5,7 % του ΑΕγχΠ το 2020 σε 4,5 % του ΑΕγχΠ το 2021, ενώ ο δείκτης χρέους προβλέπεται να μειωθεί στο 128 % του ΑΕγχΠ το 2021. Σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας 2021, η μεταβολή του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου το 2021 σε σύγκριση με το προ κρίσης επίπεδο (2019) πρόκειται να ανέλθει στο - 5 % του ΑΕγχΠ, αντικατοπτρίζοντας, αφενός, τα δημοσιονομικά μέτρα διακριτικής ευχέρειας ύψους περίπου 3 % του ΑΕγχΠ για τη στήριξη της οικονομίας και, αφετέρου, τη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών. Οι προβολές αυτές συνάδουν με τις εαρινές προβλέψεις 2021 της Επιτροπής.
- (13) Σε απάντηση στην πανδημία της COVID-19 και στη σχετιζόμενη επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας, η Πορτογαλία έχει λάβει δημοσιονομικά μέτρα για την ενίσχυση της ικανότητας του οικείου συστήματος υγείας, την ανάσχεση της πανδημίας της COVID-19 και την ανακούφιση των ατόμων και των τομέων που έχουν πληγεί ιδιαίτερα. Αυτή η ισχυρή απόκριση πολιτικής μετρίασε τη συρρίκνωση του ΑΕγχΠ, η οποία, με τη σειρά της, περιόρισε την αύξηση του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους. Τα δημοσιονομικά μέτρα θα πρέπει να μεγιστοποιούν τη στήριξη της ανάκαμψης χωρίς να προδικάζονται μελλοντικές δημοσιονομικές κατευθύνσεις. Ως εκ τούτου, τα μέτρα θα πρέπει να αποτρέπουν τη μόνιμη επιβάρυνση των δημόσιων οικονομικών. Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν μόνιμα μέτρα, θα πρέπει να τα χρηματοδοτούν καταλλήλως ώστε να διασφαλίζεται η δημοσιονομική ουδετερότητα μεσοπρόθεσμα. Τα μέτρα που ελήφθησαν από την Πορτογαλία το 2020 και το 2021 συνάδουν με τη σύσταση του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 2020. Ορισμένα από τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας που εγκρίθηκαν από την κυβέρνηση κατά την περίοδο 2020-2021 δεν φαίνεται να είναι προσωρινά ή να συνοδεύονται από αντισταθμιστικά μέτρα. Πέραν του χρονικού ορίζοντα των εαρινών προβλέψεων 2021 της Επιτροπής, το 2023, οι σωρευτικές εναπομένουσες επιπτώσεις των εν λόγω μη προσωρινών μέτρων εκτιμώνται προκαταρκτικά σε ποσοστό περίπου 1 % του ΑΕγχΠ, και συνιστάνται κυρίως σε πρόσθετες δαπάνες για μισθούς του δημόσιου τομέα. Τα εν λόγω μη προσωρινά μέτρα περιλαμβάνουν επίσης επενδύσεις ύψους περίπου 1/10 % του ΑΕγχΠ, οι οποίες αναμένεται να στηρίξουν τη μεσοπρόθεσμη δυναμική ανάπτυξη και, ως εκ τούτου, τη βιωσιμότητα.
- (14) Το πρόγραμμα σταθερότητας 2021 προϋποθέτει επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις που χρηματοδοτούνται από επιχορηγήσεις στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας ύψους 0,3 % του ΑΕγχΠ το 2021, 1,3 % του ΑΕγχΠ το 2022, 1,5 % του ΑΕγχΠ το 2023, 1,3 % του ΑΕγχΠ το 2024 και 1,1 % του ΑΕγχΠ το 2025. Το πρόγραμμα σταθερότητας 2021 προϋποθέτει επίσης δάνεια στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας που ανέρχονται σε 0,7 % του ΑΕγχΠ το 2021, 0,2 % του ΑΕγχΠ το 2022 και 0,1 % του ΑΕγχΠ για κάθε έτος της περιόδου 2023-2025. Οι εαρινές προβλέψεις 2021 της Επιτροπής περιλαμβάνουν τις εν λόγω επιχορηγήσεις στις δημοσιονομικές προβολές τους.
- (15) Οι καθιερωμένοι δείκτες δημοσιονομικής προσαρμογής που καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 πρέπει να εξεταστούν στο πλαίσιο των σημερινών συνθηκών. Πρώτον, υπάρχει σημαντική αβεβαιότητα όσον αφορά τις εκτιμήσεις για το κενό παραγωγής. Δεύτερον, η δημοσιονομική πολιτική πρέπει να είναι έτοιμη να προσαρμοστεί ταχέως στην εξέλιξη της πανδημίας της COVID-19, στρεφόμενη από τα μέτρα παροχής επείγουσας βοήθειας σε πιο στοχευμένα μέτρα, μόλις μειωθούν οι κίνδυνοι για την υγεία. Τρίτον, το σημερινό πλαίσιο χαρακτηρίζεται από σημαντική απόκριση πολιτικής για τη στήριξη της οικονομικής δραστηριότητας. Λόγω των σημαντικών μεταβιβάσεων από τον προϋπολογισμό της Ένωσης (όπως οι μεταβιβάσεις από τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας), οι καθιερωμένοι δείκτες δεν αποτυπώνουν την πλήρη ώθηση που παρέχουν στην οικονομία οι δημοσιονομικές πολιτικές. Στο πλαίσιο αυτό, το διαρθρωτικό ισοζύγιο δεν φαίνεται να επαρκεί υπό τις παρούσες συνθήκες. Επιπλέον, η τιμή αναφοράς για τις δαπάνες πρέπει να προσαρμοστεί^(?) και να συμπληρωθεί με πρόσθετες πληροφορίες, προκειμένου να εκτιμηθεί πλήρως ο προσανατολισμός της δημοσιονομικής πολιτικής.
- (16) Όπως με την προσέγγιση που ακολουθήθηκε στην αξιολόγηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων 2021, τα προσωρινά μέτρα έκτακτης ανάγκης εξαιρέθηκαν από το σύνολο των δαπανών. Τα εν λόγω προσωρινά μέτρα έκτακτης ανάγκης που συνδέονται με την κρίση στηρίζουν τα συστήματα υγείας και αποζημιώνουν τους εργαζομένους και τις επιχειρήσεις για τις απώλειες εισοδήματος λόγω των απαγορεύσεων λειτουργίας και των διαταραχών στην αλυσίδα εφοδιασμού· η αντιστροφή τους από τις δημόσιες αρχές εξαρτάται από την επιστροφή της κατάστασης της δημόσιας υγείας και της οικονομίας στην ομαλότητα. Για να αξιολογηθεί ο συνολικός δημοσιονομικός προσανατολισμός στην παρούσα συγκυρία, οι σημαντικές μεταβιβάσεις από τον προϋπολογισμό της Ένωσης (όπως οι μεταβιβάσεις από τον μηχανισμό

(?) Ειδικότερα, η τετραετής εξομάλυνση των επενδύσεων που χρησιμοποιείται στην τιμή αναφοράς για τις δαπάνες δεν επιτρέπει την ορθή αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης για την ανάκαμψη που παρέχεται από εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις.

ανάκαμψης και ανθεκτικότητας) θα πρέπει να συμπεριληφθούν στο σχετικό σύνολο των δαπανών. Ο συνολικός δημοσιονομικός προσανατολισμός μετράται συνεπώς με βάση τη μεταβολή των πρωτογενών δαπανών (εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και εξαιρουμένων των προσωρινών μέτρων έκτακτης ανάγκης που συνδέονται με την κρίση) συμπεριλαμβανομένων των δαπανών που χρηματοδοτούνται από επιχορηγήσεις στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και άλλων ταμείων της Ένωσης. Πέραν του συνολικού δημοσιονομικού προσανατολισμού, η ανάλυση αποσκοπεί επίσης στην αξιολόγηση του αν η εθνική δημοσιονομική πολιτική είναι συνετή και αν η σύνθεσή της συμβάλλει σε βιώσιμη ανάκαμψη που συνάδει με την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση. Για τον λόγο αυτόν, δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στην εξέλιξη των εθνικά χρηματοδοτούμενων πρωτογενών τρεχουσών δαπανών και επενδύσεων.

- (17) Στο οικείο πρόγραμμα σταθερότητας 2021, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης της Πορτογαλίας προβλέπεται να μειωθεί στο 3,2 % του ΑΕγχΠ το 2022, κυρίως λόγω της διακοπής των προσωρινών μέτρων στήριξης που θεσπίστηκαν το 2020 και το 2021, καθώς και λόγω της αναμενόμενης οικονομικής ανάκαμψης. Ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να μειωθεί στο 123 % του ΑΕγχΠ το 2022. Οι προβολές αυτές συνάδουν με τις εαρινές προβλέψεις 2021 της Επιτροπής. Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2021, και με βάση τη συγκεκριμένη μεθοδολογία που αντικατοπτρίζει τις προαναφερθείσες προκλήσεις, ο συνολικός δημοσιονομικός προσανατολισμός — συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων στη συνολική ζήτηση το 2022 από τις επενδύσεις που χρηματοδοτούνται τόσο από τον εθνικό προϋπολογισμό όσο και από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, ιδίως από τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας— εκτιμάται σε -1,1 % του ΑΕγχΠ⁽⁶⁾. Η θετική συμβολή των δαπανών που χρηματοδοτούνται από επιχορηγήσεις του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και άλλα ταμεία της Ένωσης προβλέπεται να αυξηθεί κατά 0,1 της εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕγχΠ. Οι εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις προβλέπεται να έχουν επεκτατική συμβολή ύψους 0,2 της εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕγχΠ⁽⁷⁾. Οι εθνικά χρηματοδοτούμενες πρωτογενείς τρέχουσες δαπάνες (εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων) προβλέπεται να έχουν επεκτατική συμβολή ύψους 0,7 εκατοστιαίων μονάδων του ΑΕγχΠ.
- (18) Η ποιότητα των δημοσιονομικών μέτρων των κρατών μελών φαίνεται ιδιαίτερα σημαντική. Οι δημοσιονομικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της σύνθεσης των εθνικών προϋπολογισμών μπορούν να στηρίξουν τη δυναμική ανάπτυξη, να δημιουργήσουν τα αναγκαία δημοσιονομικά περιθώρια και να συμβάλουν στη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας μακροπρόθεσμα, μεταξύ άλλων υπό το πρίσμα της κλιματικής αλλαγής και των προκλήσεων στον τομέα της υγείας. Στο σκέλος των εσόδων, η κρίση της COVID-19 ενίσχυσε τη σημασία των μεταρρυθμίσεων για αποτελεσματικότερα και δικαιότερα συστήματα δημοσίων εσόδων. Στο σκέλος των δαπανών, έχει καταστήσει ακόμη πιο κρίσιμη τη σημασία την άνοδο του επιπέδου και της ποιότητας των βιώσιμων επενδύσεων που ενισχύουν την ανάπτυξη, κατά τρόπο σύμφωνο με τους στόχους για την ενίσχυση του αναπτυξιακού δυναμικού, της οικονομικής και κοινωνικής ανθεκτικότητας και της διττής πράσινης και ψηφιακής μετάβασης. Τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας θα καταστήσουν δυνατή τη βελτίωση της σύνθεσης των εθνικών προϋπολογισμών.
- (19) Σύμφωνα με τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά σχέδια του προγράμματος σταθερότητας 2021, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να μειωθεί από 2,2 % του ΑΕγχΠ το 2023 σε 1,6 % του ΑΕγχΠ το 2024. Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται επομένως να μην υπερβαίνει πλέον την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕγχΠ που ορίζει η Συνθήκη για το 2023. Με βάση το πρόγραμμα σταθερότητας για το 2021, ο συνολικός δημοσιονομικός προσανατολισμός — συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων στη συνολική ζήτηση από τις επενδύσεις που χρηματοδοτούνται τόσο από τον εθνικό προϋπολογισμό όσο και από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, ιδίως από τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας— εκτιμάται σε 0,3 % του ΑΕγχΠ το 2023 και το 2024 κατά μέσο όρο. Η θετική συμβολή των δαπανών που χρηματοδοτούνται από επιχορηγήσεις του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και από άλλα ταμεία της Ένωσης προβλέπεται να παραμείνει αμετάβλητη. Οι εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις προβλέπεται να έχουν επεκτατική συμβολή ύψους 0,1 της εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕγχΠ⁽⁸⁾. Οι εθνικά χρηματοδοτούμενες πρωτογενείς τρέχουσες δαπάνες (εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων) προβλέπεται να έχουν συστατική συμβολή ύψους 0,3 της εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕγχΠ. Η τρέχουσα εκτίμηση της μέσης δεκαετούς ονομαστικής δυναμικής ανάπτυξης είναι 3 %⁽⁹⁾. Ωστόσο, η εκτίμηση αυτή δεν περιλαμβάνει τις επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, οι οποίες θα μπορούσαν να τονώσουν τη δυναμική ανάπτυξη της Πορτογαλίας.
- (20) Ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να μειωθεί από 120,7 % του ΑΕγχΠ το 2023 σε 117,1 % του ΑΕγχΠ το 2024. Υπό το πρίσμα του υψηλού δείκτη χρέους, ο οποίος προβλέπεται να μειωθεί σταδιακά με την πάροδο του χρόνου, η Πορτογαλία θεωρείται ότι αντιμετωπίζει υψηλούς κινδύνους δημοσιονομικής βιωσιμότητας μεσοπρόθεσμα, σύμφωνα με την πλέον πρόσφατη ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους.
- (21) Δεδομένου ότι επί του παρόντος υπάρχει ακόμη εξαιρετικά μεγάλος βαθμός αβεβαιότητας, οι κατευθύνσεις δημοσιονομικής πολιτικής θα πρέπει να παραμείνουν κατά κύριο λόγο ποιοτικές. Ακριβέστερες ποσοτικοποιημένες κατευθύνσεις για τα επόμενα έτη θα πρέπει να παρασχεθούν το 2022, αν ο βαθμός αβεβαιότητας μειωθεί επαρκώς έως τότε.

⁽⁶⁾ Το αρνητικό πρόσημο του δείκτη αντιστοιχεί σε υπέρβαση της αύξησης των πρωτογενών δαπανών σε σύγκριση με τη μεσοπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη, το οποίο υποδηλώνει επεκτατική δημοσιονομική πολιτική.

⁽⁷⁾ Άλλες εθνικά χρηματοδοτούμενες κεφαλαιουχικές δαπάνες προβλέπεται να έχουν επεκτατική συμβολή ύψους 0,1 της εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕγχΠ.

⁽⁸⁾ Άλλες εθνικά χρηματοδοτούμενες κεφαλαιουχικές δαπάνες προβλέπεται να έχουν συστατική συμβολή ύψους 0,2 της εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕγχΠ.

⁽⁹⁾ Εκτίμηση της Επιτροπής, σύμφωνα με την από κοινού συμφωνηθείσα μεθοδολογία.

- (22) Το Συμβούλιο αξιολόγησε το πρόγραμμα σταθερότητας 2021 και τη συνέχεια που έδωσε η Πορτογαλία στη σύσταση του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 2020,

ΣΥΝΙΣΤΑ ΣΤΗΝ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ:

1. Το 2022, να χρησιμοποιήσει τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας για τη χρηματοδότηση πρόσθετων επενδύσεων για τη στήριξη της ανάκαμψης, ασκώντας παράλληλα συνετή δημοσιονομική πολιτική. Να διατηρήσει τις εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις. Να περιορίσει την αύξηση των εθνικά χρηματοδοτούμενων τρεχουσών δαπανών.
2. Όταν το επιτρέψουν οι οικονομικές συνθήκες, να επιδιώξει την εφαρμογή δημοσιονομικής πολιτικής που θα αποσκοπεί στην επίτευξη συνετών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών θέσεων και στη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας μεσοπρόθεσμα. Ταυτόχρονα, να αυξήσει τις επενδύσεις για να ενισχυθεί το αναπτυξιακό δυναμικό.
3. Να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στη σύνθεση των δημόσιων οικονομικών, τόσο στο σκέλος των εσόδων όσο και στο σκέλος των δαπανών του εθνικού προϋπολογισμού, καθώς και στην ποιότητα των δημοσιονομικών μέτρων, ώστε να εξασφαλιστεί βιώσιμη ανάκαμψη χωρίς αποκλεισμούς. Να δώσει προτεραιότητα στις βιώσιμες επενδύσεις που ενισχύουν την ανάπτυξη, ιδίως σε επενδύσεις για τη στήριξη της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης. Να δώσει προτεραιότητα στις δημοσιονομικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που θα συμβάλουν στην παροχή χρηματοδότησης για τις προτεραιότητες της δημόσιας πολιτικής και στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, μεταξύ άλλων, κατά περίπτωση, ενισχύοντας την κάλυψη, την επάρκεια και τη βιωσιμότητα των συστημάτων υγείας και κοινωνικής προστασίας για όλους.

Λουξεμβούργο, 18 Ιουνίου 2021.

Για το Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος

J. LEÃO
