

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 18 de junho de 2021****que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2021**

(2021/C 304/11)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

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 económicas ⁽¹⁾, nomeadamente o artigo 9.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A cláusula de derrogação de âmbito geral, como enunciada 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 e no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ⁽²⁾, facilita a coordenação das políticas orçamentais em períodos de recessão económica grave. Nessa comunicação, a Comissão considerou que, tendo em conta a grave recessão económica prevista em resultado da pandemia de COVID-19, as condições para a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral se encontravam preenchidas. Em 23 de março de 2020, os ministros das Finanças dos Estados-Membros manifestaram o seu acordo com esta apreciação da Comissão. A cláusula de derrogação de âmbito geral conferiu aos Estados-Membros flexibilidade orçamental para lidar com a crise da COVID-19, facilitando a coordenação das políticas orçamentais em períodos de grave recessão económica. A sua ativação autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo de cada Estado-Membro, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental no médio prazo. Em 17 de setembro de 2020, na sua Comunicação sobre a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021, a Comissão anunciou que a cláusula de derrogação de âmbito geral continuaria a vigorar em 2021.
- (2) Em 20 de julho de 2020, o Conselho adotou uma recomendação ⁽³⁾ («Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020»). Recomendou que a Croácia adotasse, 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 permitirem, a Croácia prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.
- (3) O instrumento *Next Generation EU*, incluindo o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, assegurará uma recuperação sustentável, inclusiva e justa. O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁴⁾, que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência prestará apoio financeiro à execução de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribuirá 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, e reforçará a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Ajudará também as finanças públicas a regressar a situações mais favoráveis no curto prazo e contribuirá para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas, o crescimento e a criação de emprego no médio e longo prazos.

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

⁽³⁾ Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Croácia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 68).

⁽⁴⁾ 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) Em 3 de março de 2021, a Comissão adotou uma Comunicação na qual estabeleceu novas orientações estratégicas para facilitar a coordenação das políticas orçamentais e a elaboração dos Programas de Estabilidade e de Convergência dos Estados-Membros. A orientação orçamental global, tendo em conta os orçamentos nacionais e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, deverá continuar a apoiar a economia em 2021 e 2022. Ao mesmo tempo, e dadas as expectativas de uma normalização gradual da atividade económica no segundo semestre de 2021, as políticas orçamentais dos Estados-Membros deverão tornar-se mais diferenciadas em 2022. As políticas orçamentais dos Estados-Membros deverão ter em conta a evolução da recuperação, a sustentabilidade orçamental e a necessidade de reduzir as divergências económicas, sociais e territoriais. Tendo em conta a necessidade de apoiar uma recuperação sustentável da União, os Estados-Membros com baixos riscos em matéria de sustentabilidade deverão orientar os seus orçamentos para a manutenção de uma política orçamental que apoie a economia em 2022, tendo em conta o impacto do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Os Estados-Membros com níveis de dívida elevados deverão prosseguir políticas orçamentais prudentes, preservando simultaneamente o investimento financiado a nível nacional e recorrendo às subvenções no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar novos projetos de investimento de elevada qualidade e reformas estruturais. Para o período após 2022, as políticas orçamentais deverão continuar a ter em conta a evolução da recuperação, o grau de incerteza económica e os aspetos associados à sustentabilidade orçamental. A reorientação das políticas orçamentais no sentido de alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo, nomeadamente através da supressão gradual e oportuna das medidas de apoio, contribuirá para assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo.
- (5) Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, a Comissão entendia também que a decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deveria ser tomada no âmbito de uma avaliação global do estado da economia, com o nível da atividade económica na União ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), a servir como critério quantitativo fundamental. Com base nas suas previsões da primavera de 2021, a Comissão considerou em 2 de junho de 2021 que estavam reunidas as condições para continuar a aplicar a cláusula de derrogação de âmbito geral em 2022 e para a desativar a partir de 2023. As situações específicas de cada país continuarão a ser tidas em conta após a desativação da cláusula de derrogação de âmbito geral.
- (6) Em 29 de abril de 2021, a Croácia apresentou o seu Programa de Convergência para 2021, em consonância com o artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (7) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Croácia foi de 7,4 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 88,7 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em - 8,1 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,8 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Croácia disponibilizou igualmente apoios à liquidez das empresas e das famílias (nomeadamente por via de garantias e do diferimento de impostos, que não têm um impacto orçamental direto e imediato), estimados em 4,6 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 se situe abaixo de ½ % do PIB.
- (8) Em 2 de junho de 2021, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado. Esse relatório analisa a situação orçamental da Croácia, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, ao mesmo tempo que a sua dívida das administrações públicas excedeu o valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado e não diminuiu a um ritmo satisfatório. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido, sucedendo o mesmo com o critério da dívida.
- (9) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e favorável para 2022. Mais especificamente, prevê um crescimento um pouco superior ao indicado nas previsões da primavera de 2021 da Comissão em 2021 (5,2 % contra 5 %) e, em especial, em 2022 (6,6 % contra 6,1 %), o que se deve, em primeiro lugar, às suas projeções mais positivas no que se refere ao consumo das famílias e ao investimento, enquanto as previsões da Comissão da primavera de 2021 são ligeiramente mais otimistas quanto ao contributo das exportações.
- (10) No seu Programa de Convergência para 2021, o Governo prevê uma redução do défice das administrações públicas, que passará de 7,4 % do PIB em 2020 para 3,8 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá diminuir para 86,6 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Convergência para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 4,6 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2021 não apontam para uma redução tão acentuada do

défi ce em 2021 (4,6 % do PIB). As diferenças são mais acentuadas do lado da receita, uma vez que o Programa de Convergência para 2021 prevê a sua recuperação para níveis claramente superiores à taxa de crescimento do PIB nominal. Por outro lado, a reconstrução a ter lugar na sequência dos terremotos de 2020 que ocorreram em Zagrebe e Petrinja deverá ter um impacto nas despesas, embora assuma um caráter excepcional.

- (11) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Croácia adotou medidas orçamentais para reforçar a capacidade do seu sistema de saúde, conter a pandemia de COVID-19 e aliviar a pressão que recaiu sobre as pessoas e os setores que foram particularmente afetados. Esta vigorosa resposta estratégica amorteceu os efeitos da contração do PIB, o que, por sua vez, limitou o aumento da dívida e do défi ce públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicar a futura trajetória orçamental. Logo, não deverão resultar na criação de um encargo permanente para as finanças públicas. Quando introduzirem medidas permanentes, os Estados-Membros deverão assegurar o seu devido financiamento, por forma a assegurar a neutralidade orçamental no médio prazo. As medidas adotadas pela Croácia em 2020 e 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 são sobretudo temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Transcendendo o horizonte abrangido pelas previsões da Comissão da primavera de 2021, estima-se, a título preliminar, que o impacto remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 0,3 % do PIB em 2023, consistindo essencialmente em reduções do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.
- (12) O Programa de Convergência para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,4 % do PIB em 2021, a 1,9 % do PIB em 2022, a 2,4 % do PIB em 2023, a 2,3 % do PIB em 2024, a 1,7 % do PIB em 2025 e a 1 % do PIB em 2026. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem estas subvenções nas suas projeções orçamentais a um ritmo globalmente semelhante em 2021 e 2022.
- (13) Os indicadores de ajustamento orçamental estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1466/97 devem ser analisados no contexto das circunstâncias atuais. Em primeiro lugar, existe uma profunda incerteza em torno das estimativas do hiato do produto. Em segundo lugar, é necessário que a política orçamental possa adaptar-se rapidamente à evolução da pandemia de COVID-19, passando da ajuda de emergência para medidas mais específicas quando os riscos sanitários diminuírem. Em terceiro lugar, o contexto atual caracteriza-se por uma resposta estratégica significativa em apoio da atividade económica. Quando ocorrem transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência), os indicadores estabelecidos não captam o estímulo global proporcionado à economia pelas políticas orçamentais. Assim sendo, o saldo estrutural não se afigura adequado nas circunstâncias atuais. O valor de referência para as despesas terá igualmente de ser adaptado ⁽²⁾ e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (14) Tal como na abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Trata-se de medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise que serviram para apoiar os sistemas de saúde e para compensar os trabalhadores e as empresas pelas perdas de rendimento resultantes de confinamentos e de perturbações nas cadeias de abastecimento, e cuja retirada pelas autoridades públicas depende do regresso à normalidade da situação económica e de saúde pública. A fim de avaliar a orientação orçamental global na atual conjuntura, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) deverão ser incluídas no valor agregado das despesas em causa. Por conseguinte, a orientação orçamental global é aferida pela variação das despesas primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise), incluindo as despesas financiadas por subvenções no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da União. Transcendendo a orientação orçamental global, a análise visa igualmente avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e coerente com as transições ecológica e digital. Por esse motivo, é prestada especial atenção à evolução das despesas correntes primárias e dos investimentos financiados a nível nacional.
- (15) As previsões incluídas no Programa de Convergência da Croácia para 2021 apontam para que o défi ce das administrações públicas diminua para 2,6 % do PIB em 2022, devido principalmente a um vigoroso crescimento das receitas e à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 82,5 % do PIB em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 projetam um défi ce e um rácio da dívida mais elevados em 2022, equivalentes a 3,2 % do PIB e a 82,9 % do

⁽²⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos do cálculo do valor de referência para as despesas não permite avaliar devidamente o apoio orçamental a favor da recuperação assegurado pelos investimentos financiados a nível nacional.

PIB, respetivamente, sendo a diferença essencialmente devida ao efeito de base a partir de 2021. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2021, e com base na metodologia específica que reflete os desafios supramencionados, a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada em 2022 do investimento financiado tanto pelos orçamentos nacionais como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em - 2,4 % do PIB ⁽⁶⁾. A contribuição positiva das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da União deverá, de acordo com as projeções, aumentar 1,5 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB ⁽⁷⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,8 pontos percentuais do PIB.

- (16) A qualidade das medidas orçamentais dos Estados-Membros constitui um fator particularmente importante. As reformas orçamentais estruturais destinadas a melhorar a composição dos orçamentos nacionais podem apoiar o crescimento potencial, criar a tão necessária margem de manobra orçamental e ajudar a assegurar a sustentabilidade orçamental a mais longo prazo, tendo nomeadamente em conta as alterações climáticas e os desafios no domínio da saúde. Do lado das receitas, a crise decorrente da COVID-19 reforçou a importância das reformas com vista a tornar os sistemas de receitas públicas mais eficientes e mais justos. Do lado das despesas, tornou ainda mais crucial aumentar o nível e a qualidade dos investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em coerência com a realização dos objetivos de aumento do potencial de crescimento, da resiliência económica e social e da dupla transição ecológica e digital. Os planos nacionais de recuperação e resiliência permitirão melhorar a composição dos orçamentos nacionais.
- (17) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Convergência para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 1,9 % do PIB em 2023 para 1,5 % do PIB em 2024. De acordo com o Programa de Convergência para 2021, a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada do investimento financiado tanto pelos orçamentos nacionais como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em - 0,1 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. As projeções apontam para que as despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da União tenham um efeito contracionista de 0,6 pontos percentuais do PIB. O investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB ⁽⁸⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,6 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 3¼ % ⁽⁹⁾. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas integradas no plano de recuperação e resiliência e que poderão, por conseguinte, impulsionar o crescimento económico potencial da Croácia.
- (18) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 79,5 % do PIB em 2023 para 76,8 % do PIB em 2024. Considera-se que a Croácia enfrenta riscos médios em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (19) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excepcionalmente elevado, as orientações de política orçamental deverão continuar a ser predominantemente qualitativas. Em 2022, se o grau de incerteza tiver diminuído suficientemente, deverão ser fornecidas orientações quantificadas mais precisas para os anos ulteriores.
- (20) O Conselho avaliou o Programa de Convergência para 2021 e o seguimento dado pela Croácia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A CROÁCIA DEVERÁ:

1. Em 2022, manter uma orientação orçamental de apoio à economia, incluindo o estímulo proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e preservar o investimento financiado a nível nacional; manter sob controlo o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional,
2. Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo; aumentar, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Prevê-se que outras despesas de capital financiadas a nível nacional resultem numa contribuição neutra.

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

⁽⁹⁾ Estimado pela Comissão, de acordo com a metodologia acordada em comum.

3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento, bem como à qualidade das medidas orçamentais, com o objetivo de assegurar uma recuperação sustentável e inclusiva; dar prioridade ao investimento sustentável e favorável ao crescimento, em especial ao investimento que apoie a transição ecológica e digital; Dar prioridade às reformas orçamentais estruturais que ajudem a disponibilizar financiamento para as prioridades estratégicas do Estado e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo, aumentando nomeadamente, se for o caso, a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO
