



Índice

I Resoluções, recomendações e pareceres

RECOMENDAÇÕES

Conselho

2021/C 304/01	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Bélgica para 2021	1
2021/C 304/02	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2021	6
2021/C 304/03	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Chéquia para 2021	10
2021/C 304/04	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Dinamarca para 2021	14
2021/C 304/05	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2021	18
2021/C 304/06	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2021	23
2021/C 304/07	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Irlanda para 2021	28
2021/C 304/08	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Grécia para 2021	33
2021/C 304/09	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2021	38

2021/C 304/10	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2021	43
2021/C 304/11	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2021	48
2021/C 304/12	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2021	53
2021/C 304/13	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Chipre para 2021	58
2021/C 304/14	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Letónia para 2021	63
2021/C 304/15	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Lituânia para 2021	68
2021/C 304/16	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2021	73
2021/C 304/17	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2021	78
2021/C 304/18	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Malta para 2021	83
2021/C 304/19	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade dos Países Baixos para 2021	88
2021/C 304/20	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Áustria para 2021	93
2021/C 304/21	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2021	98
2021/C 304/22	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2021	102
2021/C 304/23	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Roménia para 2021	107
2021/C 304/24	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, com vista a pôr termo à situação de défice excessivo na Roménia	111
2021/C 304/25	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslovénia para 2021	116
2021/C 304/26	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslováquia para 2021	121
2021/C 304/27	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia para 2021	126
2021/C 304/28	Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Suécia para 2021	131

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RECOMENDAÇÕES

CONSELHO

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 18 de junho de 2021

que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Bélgica para 2021

(2021/C 304/01)

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 5.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.

⁽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).

- (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 Bélgica 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 Bélgica 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.
- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Bélgica era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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.

⁽³⁾ Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bélgica para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Bélgica para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 1).

⁽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).

- (8) Em 30 de abril de 2021, a Bélgica apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Bélgica foi de 9,4 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 114,1 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -7,5 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 4,5 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Bélgica 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 11,8 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 se situe abaixo de 0,5 % do PIB.
- (10) 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 Bélgica, 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.
- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, o PIB real deverá aumentar 4,1 % em 2021 e 3,5 % em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um crescimento real ligeiramente mais elevado em 2021 e 2022, equivalente a 4,5 % e 3,7 %, respetivamente, impulsionado por um maior investimento.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo belga prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 9,4 % do PIB em 2020 para 7,7 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar, passando de 114,1 % em 2020 para 116,3 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em -6,1 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 2,7 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Bélgica 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 défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 Bélgica em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo Governo belga em 2020 e 2021 são maioritariamente temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 ainda não inclui as receitas das subvenções concedidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Por seu lado, as previsões da Comissão da primavera de 2021 projetam a realização de reformas e investimentos financiados por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência num montante equivalente a 0,2 % do PIB em 2021 e a 0,3 % do PIB em 2022, seguindo os mesmos pressupostos utilizados pelo Gabinete Federal de Planeamento da Bélgica na sua avaliação macroeconómica do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado^(?) e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.

(?) Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

- (16) 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 através 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 global da política orçamental, 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.
- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Bélgica para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 4,5 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação da maioria das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021, bem como a um aumento das receitas públicas devido à melhoria da situação macroeconómica. O rácio da dívida das administrações públicas deverá estabilizar em 116 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 -0,4 % 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 0,1 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista 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 0,4 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 4 % do PIB em 2023 para 3,7 % em 2024. Não se prevê que o défice das administrações públicas volte a ficar abaixo de 3 % do PIB ao longo do período abrangido pelo Programa de Estabilidade para 2021. O Programa de Estabilidade para 2021 não inclui as informações necessárias para estimar a orientação orçamental global em 2023 e 2024. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 2,75 % ⁽⁸⁾. 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 Bélgica.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar de 116,7 % do PIB em 2023 para 117,4 % do PIB em 2024, o que se deve inteiramente aos ajustamentos défice-dívida. À luz do elevado rácio da dívida que, segundo as projeções, deverá diminuir apenas gradualmente ao longo do tempo, considera-se que a Bélgica enfrenta riscos elevados em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

⁽⁸⁾ Estimado pela Comissão, de acordo com a metodologia acordada em comum.

- (21) 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Bélgica à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A BÉLGICA DEVE:

1. Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente; preservar o investimento financiado 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,
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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/02)

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 Bulgária 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 Bulgária 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 Bulgária para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 8).

⁽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 eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deveria ser tomada no quadro 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 5 de maio de 2021, a Bulgária apresentou o seu Programa de Convergência para 2021, não tendo assim respeitado o prazo fixado no 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 Bulgária foi de 3,4 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 25 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -5,5 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,2 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos.
- (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 Bulgária, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice foi cumprido.
- (9) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é prudente em 2021 e 2022, porquanto não toma em consideração o financiamento ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Por conseguinte, o cenário de referência apresentado não é diretamente comparável com as previsões da Comissão da primavera de 2021. Além disso, estas últimas apontam para uma maior taxa de crescimento das exportações, com base em pressupostos mais favoráveis a respeito da procura externa.
- (10) No seu Programa de Convergência para 2021, o Governo búlgaro prevê um aumento no défice das administrações públicas, que passará de 3,4 % do PIB em 2020 para 5,6 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 27,4 % 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 -7,8 % do PIB. Os fatores na origem dos aumentos projetados no défice nominal e no défice primário das administrações públicas e, por conseguinte, na dívida não são explicados em pormenor no Programa de Convergência para 2021, e estes aumentos verificam-se não obstante o termo de algumas medidas orçamentais discricionárias adotadas. Estas projeções superam as previsões da Comissão da primavera de 2021. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2021, o défice deverá diminuir para 3,2 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 24,5 % do PIB em 2021. A principal fonte de divergência prende-se com a projeção de outras receitas, que, segundo o Programa de Convergência para 2021, deverão diminuir 2,5 pontos percentuais do PIB em 2021, situando-se assim muito aquém dos níveis históricos. Os fatores na origem desta redução não são explicados no Programa de Convergência para 2021.
- (11) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Bulgária 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice 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 Bulgária em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas discricionárias adotadas pelo Governo búlgaro em 2020 e 2021 são temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.

- (12) O Programa de Convergência para 2021 pressupõe a execução de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,02 % do PIB em 2020, a 0,3 % do PIB em 2021, a 0,8 % do PIB em 2022, a 1,4 % do PIB em 2023, a 1,7 % do PIB em 2024, a 2,6 % do PIB em 2025 e a 1,8 % do PIB em 2026. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ⁽⁵⁾ 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 através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem 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 global da política orçamental, 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 Bulgária para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 2,7 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 28,6 % do PIB em 2022. Estas projeções superam as previsões da Comissão da primavera 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 - 1,4 % 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 0,8 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,4 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 1 ponto percentual 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 impulsionar 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

⁽⁵⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

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 aumentar para 3,1 % do PIB em 2023. O Programa de Convergência para 2021 não fornece quaisquer informações a respeito de 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 -0,6 % do PIB em 2023. 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 0,6 pontos percentuais do PIB em 2023. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,4 pontos percentuais do PIB em 2023 ⁽⁸⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,4 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 5 % ⁽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 Bulgária.
- (18) O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 29,3 % do PIB em 2023. O Programa de Convergência da Bulgária para 2021 não fornece quaisquer informações a respeito de 2024. Considera-se que a Bulgária enfrenta riscos reduzidos 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 Bulgária à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A BULGÁRIA DEVE:

1. Em 2022, prosseguir 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; controlar 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,
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 a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

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

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

(2021/C 304/03)

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 Chéquia 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 Chéquia prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a garantir 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 Chéquia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Chéquia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 15).

⁽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 quadro de uma avaliação global da situação 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 30 de abril de 2021, a Chéquia 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 Chéquia foi de 6,2 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 38,1 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -6,4 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 4,6 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Chéquia 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 6,2 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 1½% 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 Chéquia, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não estava cumprido.
- (9) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e prudente para 2022. As projeções da Comissão são ligeiramente mais otimistas em termos de crescimento do PIB real em 2021 (3,4 % contra 3,1 % no Programa de Convergência para 2021), e ainda mais otimistas para 2022 (4,4 % contra 3,7 % no Programa de Convergência para 2021), dado a Comissão prever um crescimento mais elevado do consumo privado em 2021 e uma maior formação bruta de capital fixo em 2022.
- (10) No seu Programa de Convergência para 2021, o Governo prevê um aumento no défice das administrações públicas, que passará de 6,2 % do PIB em 2020 para 8,8 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 44,8 % 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 -9,0 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 6,5 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (11) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Chéquia 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 défice públicos. As medidas orçamentais deverão maximizar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 Chéquia em 2020 e 2021 foram consentâneas com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 não parecem ser temporárias nem 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 2 % do PIB em 2023, consistindo essencialmente em reduções nas receitas provenientes do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares cujo impacto corresponde a 1,9 % do PIB.

- (12) O Programa de Convergência para 2021 pressupõe a execução de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,3 % do PIB em 2021, a 0,7 % do PIB em 2022 e a 0,7 % do PIB em 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (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 incerteza significativa 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 ocorrerem 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 também terá de ser adaptado ⁽⁵⁾ 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; a sua reversão 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 através 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 Chéquia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 5,9 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021, bem como à recuperação prevista da economia. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 48,2 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em 0,2 % 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 0,5 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,3 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 neutro.
- (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 impulsionar 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

⁽⁵⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

desafios no domínio da saúde. Do lado das receitas, a crise 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 5,4 % do PIB em 2023 para 5,2 % do PIB em 2024. Não se prevê que o défice das administrações públicas volte a ficar abaixo do valor de referência previsto no Tratado, ou seja 3 % do PIB, ao longo do período abrangido pelo programa. De acordo com o Programa de Convergência para 2021, a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada do investimento financiado tanto pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em + 1,2 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. 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, diminuir 0,3 pontos percentuais do PIB. A contribuição do 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, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,8 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 4¼%⁽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 potencial da Chéquia.
- (18) De acordo com o Programa de Convergência para 2021, o rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar, passando de 51,5 % do PIB em 2023 para 54,6 % do PIB em 2024. Considera-se que a Chéquia 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 Chéquia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A CHÉQUIA DEVE:

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.
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.
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, bem como à qualidade das medidas orçamentais, com o objetivo de assegurar uma recuperação sustentável e inclusiva; dar prioridade ao investimento sustentável e propício 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

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

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

(2021/C 304/04)

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 Dinamarca 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 Dinamarca 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 Dinamarca para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Dinamarca para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 22).

⁽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 quadro de uma avaliação global da situação 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 Dinamarca 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 Dinamarca foi de 1,1 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 42,2 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em 5,1 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 2,8 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Dinamarca 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 28,4 % 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 Dinamarca, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2021 deverá exceder o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice foi cumprido.
- (9) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é prudente para 2021 e realista para 2022. O Programa de Convergência para 2021 projeta um crescimento do PIB real de 2,1 % em 2021 e de 3,8 %, em 2022. Em contrapartida, as previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um crescimento do PIB real de 2,9 % em 2021 e de 3,5 % em 2022. As principais divergências prendem-se com os pressupostos quanto à evolução da pandemia de COVID-19 e das restrições a ela associadas em 2021.
- (10) No seu Programa de Convergência para 2021, o Governo dinamarquês prevê um aumento no défice das administrações públicas, que passará de - 1,1 % do PIB em 2020 para - 3,3 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá diminuir para 40,7 % 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 -7 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 1,2 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. As previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um défice inferior em 2021, o que reflete um melhor cenário macroeconómico e uma previsão mais otimista das receitas provenientes da tributação das pensões.
- (11) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Dinamarca 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 Dinamarca 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 temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.

- (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 0,2 % do PIB em 2021, a 0,2 % do PIB em 2022, a 0,1 % do PIB em 2023, a 0,1 % do PIB em 2024 e a 0,03 % do PIB em 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ⁽⁵⁾ 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; a sua reversão 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 através 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 Dinamarca para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 0,9 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 41,3 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em + 1,6 % 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, manter-se inalterada. Prevê-se que o investimento financiado a nível nacional resulte numa contribuição neutra ⁽⁷⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 1,0 ponto percentual 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 impulsionar 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 da COVID-19 reforçou a importância das reformas com

⁽⁵⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,6 pontos percentuais do PIB.

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 0,7 % do PIB em 2023 para 0,6 % do PIB em 2024 e atingir o equilíbrio em 2025. De acordo com o Programa de Convergência para 2021, a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada do investimento financiado tanto pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em 0,2 % do PIB em 2023 e 2024, em média. 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, diminuir 0,1 pontos percentuais do PIB. A contribuição do 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 neutro. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 3 ½% ⁽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 Dinamarca.
- (18) O Programa de Convergência para 2021 projeta uma descida do rácio da dívida das administrações públicas, que deverá passar de 41,6 % do PIB em 2023 para 41,3 % do PIB em 2024. Considera-se que a Dinamarca enfrenta riscos reduzidos 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 excecionalmente 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 Dinamarca à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A DINAMARCA DEVE:

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.
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.
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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

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

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

(2021/C 304/05)

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 5.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 recessão económica grave. 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 Alemanha 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 Alemanha prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.
- (3) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 Alemanha para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 27).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Alemanha era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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 de apoio 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.
- (7) 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.
- (8) Em 27 de abril de 2021, a Alemanha apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Alemanha foi de 4,2 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 69,8 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em - 5,9 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a -3½ % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Alemanha 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 25 % do PIB, a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 1½% do PIB.
- (10) 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 Alemanha, 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.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e prudente para 2022. O Programa de Estabilidade para 2021 projeta um crescimento do PIB real de 3,0 % em 2021 e de 2,6 % em 2022, contra 3,4 % e 4,1 %, respetivamente, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2021. A diferença advém das expectativas, por parte das autoridades alemãs, quanto a uma retoma do consumo privado mais rápida do que o previsto, acompanhada não obstante de um crescimento menos vigoroso das exportações em 2021. Em relação a 2022, os pressupostos em que se baseiam as previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para uma retoma protelada, mas sólida, do consumo. As projeções do Programa de Estabilidade para 2021 pressupõem que, ao longo de 2022, deverá ser restabelecido o nível de produção alcançado antes da crise, aguardando-se todavia uma retoma algo mais lenta do emprego e do consumo privado.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo alemão prevê um aumento no défice das administrações públicas, que passará de 4,2 % do PIB em 2020 para 9 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar novamente e atingir 74½ % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em -10,6 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 6¼ % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Nas suas previsões da primavera de 2021, a Comissão prevê um menor impacto orçamental das medidas destinadas a combater a pandemia de COVID-19 e a apoiar a economia, projetando um défice inferior ao previsto no Programa de Estabilidade para 2021, equivalente a 7,5 % do PIB em 2021, com um rácio da dívida correspondente a 73,1 % do PIB.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Alemanha 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice 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 Alemanha em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo alemão entre 2020 e 2021 não parecem ser 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023. Estas medidas não temporárias incluem também investimentos equivalentes a aproximadamente 1/10 % do PIB, o que deverá apoiar o crescimento potencial de médio prazo e, consequentemente, a sustentabilidade.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência num montante equivalente a 0,03 % do PIB em 2020, a 0,3 % do PIB em 2021, a 0,1 % do PIB em 2022, a 0,1 % do PIB em 2023, a 0,1 % em 2024, a 0,1 % em 2025 e a 0,04 % em 2026. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (15) Os indicadores de ajustamento orçamental estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1466/97 devem ser analisados no contexto das circunstâncias atuais. Em primeiro lugar, prevalece uma incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado⁽⁵⁾ e completado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) À semelhança do que sucedeu com a abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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 global da política orçamental 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

(5) 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.

consequente, 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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Alemanha para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 3 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 74 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 — nomeadamente 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 + 0,5 % 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 0,1 pontos percentuais do PIB. O investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB ⁽⁷⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,3 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 1½ % do PIB em 2023 para ½ % em 2024, devendo ser alcançado um orçamento em equilíbrio com um défice de 0 % do PIB em 2025. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 + 0,9 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. 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, manter-se inalterada. Prevê-se que o investimento financiado a nível nacional resulte numa contribuição neutra ⁽⁸⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,7 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 2¾ % ⁽⁹⁾. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas integradas no plano de recuperação e resiliência e que poderão impulsionar o crescimento económico potencial da Alemanha.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 73¼ % do PIB em 2023 para 72 % do PIB em 2024. Considera-se que a Alemanha enfrenta reduzidos riscos em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Alemanha à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020.

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

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

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

RECOMENDA QUE A ALEMANHA DEVE:

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,
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 que vise impulsionar o potencial de crescimento,
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/06)

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 5.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 de COVID-19, facilitando a coordenação das políticas orçamentais em períodos de recessão económica grave. 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 Estónia 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 permitissem, a Estónia prosseguisse políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.
- (3) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 Estónia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 33).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Estónia era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, a Comissão entendia também que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, a Estónia apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Estónia foi de 4,9 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 18,2 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -4,7 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 2,7 % do PIB⁽⁵⁾ em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Estónia 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 1,5 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 se situe abaixo de ½ % do PIB.

(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).

(5) O Programa de Estabilidade para 2021 não inclui uma estimativa do montante total das medidas orçamentais discricionárias.

- (10) 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 Estónia, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não estava cumprido.
- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, o PIB real deverá crescer 2,5 % em 2021 e 4,8 % em 2022. Tal está em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021 que apontam para um crescimento do PIB real de 2,8 % em 2021 e de 5,0 % em 2022.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo prevê um aumento no défice das administrações públicas, que passará de 4,9 % do PIB em 2020 para 6 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 21,4 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em 6,3 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,3 % do PIB, adotadas em 2020 e 2021, em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Estónia 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem a futura trajetória orçamental. Não deverão resultar, portanto, 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 Estónia em 2020 e 2021 foram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo estónio em 2020 e 2021 não parecem ser 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, consistindo essencialmente em despesas correntes. Estas medidas não temporárias incluem também investimentos equivalentes a aproximadamente $\frac{1}{3}$ % do PIB, o que deverá apoiar o crescimento potencial de médio prazo e, conseqüentemente, a sustentabilidade.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a execução de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência num montante equivalente a 0,4 % do PIB em 2021, a 0,5 % do PIB em 2022, a 0,7 % do PIB em 2023 e a 0,7 % do PIB em 2024. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (15) Os indicadores de ajustamento orçamental estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1466/97 devem ser analisados no contexto das circunstâncias atuais. Em primeiro lugar, prevalece uma profunda incerteza quanto às 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 também terá de ser adaptado⁽⁶⁾ e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) À semelhança da abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais para 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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 inversão pelas autoridades públicas depende do regresso à normalidade da situação económica e de saúde pública. A fim de avaliar a orientação global da política orçamental na atual conjuntura, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem 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

⁽⁶⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Estónia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 3,8 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 24,6 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 global da política orçamental — 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 + 1,6 % do PIB ⁽⁷⁾. 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 0,2 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,2 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 contracionista equivalente a 1,7 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 3,2 % em 2023 para 2,2 % do PIB em 2024. Em 2024, o défice das administrações públicas deverá assim deixar de exceder o valor de referência previsto no Tratado, ou seja, 3 % do PIB. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 1,1 % do PIB em 2023 e em 2024, em termos médios. 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, diminuir 0,1 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,4 pontos percentuais do PIB ⁽⁹⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,5 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 5¾ %. ⁽¹⁰⁾ 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 Estónia.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar, passando de 27,4 % do PIB em 2023 para 28 % do PIB em 2024. Considera-se que a Estónia enfrenta reduzidos riscos em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Estónia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A ESTÓNIA DEVE:

1. Em 2022, manter uma orientação orçamental de apoio à economia, incluindo o estímulo proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência; preservar o investimento financiado a nível nacional,

⁽⁷⁾ 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.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

⁽¹⁰⁾ Estimado pela Comissão de acordo com a metodologia acordada em comum.

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 que vise impulsionar o potencial de crescimento,
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/07)

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 5.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 de 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 Irlanda 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 Irlanda prosseguia 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

⁽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 Irlanda para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Irlanda para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 39).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Irlanda era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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 deverá 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, a Irlanda apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Irlanda foi de 5,0 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 59,5 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em - 5,7 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a cerca de 3,9 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Irlanda 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 1,2 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 se situe abaixo de 0,5 % do PIB.
- (10) 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 Irlanda, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022. Após um crescimento do PIB real de 3,4 % em 2020, o Programa de Estabilidade projeta um crescimento de 4,5 % em 2021, em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021. Em 2022, tanto o Programa de Estabilidade para 2021 como a Comissão projetam um crescimento anual do PIB real de 5,0 %.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo irlandês prevê uma diminuição no défice das administrações públicas, que passará de 5,0 % do PIB em 2020 para 4,7 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 62,2 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a deterioração no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em 5,4 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,5 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Irlanda 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 Irlanda em 2020 e 2021 foram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas discricionárias adotadas pelo Governo irlandês em 2020 e 2021 são, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a execução de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,02 % do PIB em 2022, a 0,07 % do PIB em 2023, a 0,06 % do PIB em 2024 e a 0,04 % do PIB em 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem uma integração simplificada e linear das despesas financiadas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,06 % em 2021 e a 0,04 % em 2022.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ⁽⁵⁾ e completado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) 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 global da política orçamental 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.
- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Irlanda para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 2,8 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 60,2 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera

⁽⁵⁾ 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.

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 - 0,4 % 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 0,2 pontos percentuais do PIB. O investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista de 0,2 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 0,2 pontos percentuais do PIB.

- (18) 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 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 1,2 % do PIB em 2023 para 0,7 % do PIB em 2024 e para 0,2 % do PIB em 2025. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 1,6 % do PIB em 2023 e 2024, em média. 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, manter-se inalterada. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista 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, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 1,4 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 6,5 % ⁽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 Irlanda.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 59,0 % do PIB, em 2023, para 57,7 % do PIB em 2024. Considera-se que a Irlanda enfrenta riscos reduzidos em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Irlanda à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A IRLANDA DEVE:

1. Em 2022, prosseguir 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.
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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,3 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 nacional, 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 a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/08)

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 5.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 de COVID-19, facilitando a coordenação das políticas orçamentais em períodos de recessão económica grave. 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 Grécia 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 Grécia prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.
- (3) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas deverão adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país, e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 Grécia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Grécia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 46).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Grécia era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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 particular 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.
- (6) 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.
- (7) Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, a Comissão entendia também que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação 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.
- (8) Na sequência da conclusão bem-sucedida em 2018 do seu programa de assistência financeira ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilidade, a Grécia está sujeita a uma supervisão reforçada, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁵⁾. A ativação da supervisão reforçada relativamente à Grécia, nos termos das Decisões de Execução (UE) 2018/1192 ⁽⁶⁾ e (UE) 2021/271 da Comissão ⁽⁷⁾, reconhece o facto de, no médio prazo, a Grécia ter de continuar a adotar medidas para fazer face às potenciais fontes de desequilíbrios macroeconómicos, implementando simultaneamente reformas estruturais destinadas a apoiar um crescimento económico robusto e sustentável. A Grécia assumiu o compromisso, no âmbito da reunião do Eurogrupo de 22 de junho de 2018, de prosseguir todas as reformas fundamentais adotadas no âmbito do programa, até à sua plena conclusão. A Grécia comprometeu-se também a implementar medidas específicas no

⁽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).

⁽⁵⁾ Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira (JO L 140 de 27.5.2013, p. 1).

⁽⁶⁾ Decisão de Execução (UE) 2018/1192 da Comissão, de 11 de julho de 2018, relativa à ativação da supervisão reforçada para a Grécia (JO L 211 de 22.8.2018, p. 1).

⁽⁷⁾ Decisão de Execução (UE) 2021/271 da Comissão, de 17 de fevereiro de 2021, relativa à prorrogação da supervisão reforçada da Grécia (JO L 61 de 22.2.2021, p. 3).

domínio das políticas orçamentais e estruturais, da segurança social, da estabilidade financeira, dos mercados de trabalho e dos produtos, das privatizações, do funcionamento do sistema judicial, da administração pública e da luta contra a corrupção. Estas reformas estruturais são cada vez mais importantes no contexto dos esforços da Grécia tendentes ao relançamento da sua economia. A execução bem-sucedida e a conclusão destas reformas deverão contribuir numa medida significativa para apoiar o crescimento da Grécia no médio e longo prazos. A Grécia é objeto de relatórios trimestrais sobre os progressos realizados na execução dos compromissos por ela assumidos no âmbito da supervisão reforçada. Um relatório favorável pode, numa base semestral, abrir caminho para a supressão de medidas de redução da dívida, equivalentes a 0,7 % do produto interno bruto (PIB) por ano. A disponibilização das primeiras quatro parcelas de medidas relativas à dívida sujeitas a condicionalidade, num montante total de 3 252 milhões de euros, foi acordada pelo Eurogrupo, respetivamente, em abril de 2019, dezembro de 2019, junho de 2020 e novembro de 2020. O décimo relatório de supervisão reforçada que avalia os progressos realizados pela Grécia na execução dos seus compromissos foi publicado em 2 de junho de 2021.

- (9) Em 29 de abril de 2021, a Grécia apresentou o seu Programa de Estabilidade de 2021, em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (10) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Grécia foi de 9,7 % do PIB, enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 205,6 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em 11,3 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 5,9 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Grécia 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 2,2 % do PIB; a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 é estimada pela Comissão abaixo de ½% do PIB.
- (11) 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 Grécia, 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.
- (12) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é prudente em 2021, prevendo um crescimento do PIB real inferior em cerca de 0,5 pontos percentuais ao indicado nas previsões da Comissão da primavera de 2021. Esta divergência deve-se a pressupostos diferentes quanto à evolução da pandemia de COVID-19, à mobilização de fundos ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e ao ritmo de recuperação do setor do turismo. As projeções macroeconómicas para 2022 ao abrigo do Programa de Estabilidade para 2021 estão em estreita consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) No seu Programa de Estabilidade de 2021, o Governo grego prevê um aumento no défice das administrações públicas, que passará de 9,7 % do PIB em 2020 para 9,9 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá diminuir para 204,8 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 11,6 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 6,4 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. As projeções do défice das administrações públicas coadunam-se com as previsões da Comissão da primavera de 2021. No que diz respeito ao rácio da dívida, as projeções apresentadas no Programa de Estabilidade de 2021 são inferiores às previsões da Comissão da primavera de 2021, segundo as quais o rácio da dívida deverá atingir 208,8 % do PIB. A disparidade reflete diferentes pressupostos sobre as receitas das privatizações, a acumulação líquida de ativos financeiros e os ajustamentos do método contabilístico (contabilidade de caixa).
- (14) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Grécia 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem a futura trajetória orçamental. Não deverão resultar, portanto, 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 Grécia em 2020 e 2021 foram consentâneas com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo Governo grego em 2020 e 2021, bem como as anunciadas para 2022, são temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (15) O Programa de Estabilidade de 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência num montante equivalente a 0,9 % do PIB em 2021, a 1,7 % do PIB em 2022, a 1,6 % do PIB em 2023, a 1,6 % do PIB em 2024, a 1,5 % do PIB em 2025 e a 1,5 % do PIB em 2026. O programa pressupõe igualmente a contração de empréstimos no quadro do Mecanismo de Recuperação e

Resiliência num montante equivalente a 1,4 % do PIB em 2021, a 1,4 % do PIB em 2022, a 1,1 % em 2023, a 1,1 % do PIB em 2024, a 1 % do PIB em 2025, e a 0,5 % do PIB em 2026. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem estas subvenções nas suas projeções orçamentais, pressupondo um montante inferior de empréstimos em 2022, com base num desembolso anual uniforme após 2021.

- (16) Os indicadores de ajustamento orçamental estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1466/97 devem ser analisados no contexto das circunstâncias atuais. Em primeiro lugar, prevalece uma profunda incerteza quanto às 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 também terá de ser adaptado⁽⁸⁾ e completado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (17) À semelhança do que sucedeu com a abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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; a sua reversão pelas autoridades públicas depende do regresso à normalidade da situação económica e de saúde pública. A fim de avaliar a orientação global da política orçamental na conjuntura atual, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem ser incluídas no valor agregado das despesas em causa. Por conseguinte, a orientação global da política orçamental 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 global da política orçamental, 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.
- (18) De acordo com o Programa de Estabilidade da Grécia para 2021, o seu défice das administrações públicas deverá diminuir para 2,9 % do PIB em 2022, devido principalmente à esperada retoma económica e à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 189,5 % do PIB em 2022. Estas projeções do défice das administrações públicas coadunam-se com as previsões da Comissão da primavera de 2021. No que diz respeito ao rácio da dívida, as projeções apresentadas no Programa de Estabilidade para 2021 são inferiores às previsões da Comissão da primavera de 2021. A disparidade explica-se por diferentes pressupostos sobre o saldo de tesouraria, as receitas das privatizações e a acumulação líquida de ativos financeiros. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2021, e com base na metodologia específica que reflete os desafios supramencionados, a orientação global da política orçamental — 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⁽⁹⁾. 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, assegurar um aumento correspondente a 0,3 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,9 pontos percentuais do PIB⁽¹⁰⁾. 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 0,3 pontos percentuais do PIB.
- (19) 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 impulsionar 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, um aumento do nível e da 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, assume uma importância cada vez mais crucial. Os planos nacionais de recuperação e resiliência permitirão melhorar a composição dos orçamentos nacionais.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,9 pontos percentuais do PIB.

- (20) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá atingir 0,4 % do PIB em 2023, devendo em seguida registar-se um excedente de 0,6 % em 2024. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a orientação global da política orçamental — 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 0,6 % do PIB em 2023 e 2024, em termos médios. 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, diminuir 0,1 ponto percentual do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito neutro ⁽¹¹⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,6 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 1¼% ⁽¹²⁾. 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 Grécia.
- (21) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 176,7 % do PIB em 2023 para 166,1 % do PIB em 2024. À luz do elevado rácio da dívida da Grécia, que deverá apenas diminuir progressivamente ao longo do tempo, considera-se que este país enfrenta elevados riscos de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida. O décimo relatório de supervisão reforçada salienta outros fatores pertinentes para uma avaliação global da sustentabilidade da dívida, designadamente a composição e a estrutura dos prazos de vencimento da dívida pública que atenuam as vulnerabilidades inerentes à dívida, enquanto os passivos contingentes constituem um risco adicional.
- (22) 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.
- (23) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Grécia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A GRÉCIA DEVE:

1. Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente; preservar o investimento financiado 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 que vise impulsionar o potencial de crescimento,
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, 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, 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

⁽¹¹⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,1 ponto percentual do PIB.

⁽¹²⁾ Estimado pela Comissão de acordo com a metodologia acordada em comum.

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

(2021/C 304/09)

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 5.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 ⁽²⁾ do Conselho, 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 de 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 Espanha 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 Espanha 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

⁽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 Espanha para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 54).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental de Espanha era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, a Comissão entendia também que a eventual 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, a Espanha apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Espanha foi de 11,0 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 120,0 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em 8,1 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 4,0 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Espanha 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 15 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 8 % do PIB.
- (10) 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 Espanha, 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.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022. O desvio de 0,6 pontos percentuais do PIB entre as estimativas da Comissão (5,9 %) e as do Programa de Estabilidade para 2021 (6,5 %) relativamente ao crescimento do PIB em 2021 deve-se aos perfis de despesas ligeiramente diferentes das subvenções concedidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A Comissão prevê uma absorção mais progressiva das subvenções concedidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, enquanto o cenário macroeconómico do Programa de Estabilidade para 2021 se baseia numa utilização mais imediata dos fundos, o que resulta num maior crescimento económico. Em 2022, as projeções são geralmente alinhadas, verificando-se apenas ligeiras discrepâncias.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo espanhol prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 11,0 % do PIB em 2020 para 8,4 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá diminuir para 119,5 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em 5,8 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções são superiores às previsões da Comissão da primavera de 2021, que apontam para um défice de 7,6 % do PIB. O desvio deve-se à diferença nas projeções relativas à despesa pública. A Comissão prevê nomeadamente que a despesa pública no domínio das transferências sociais e outras despesas seja inferior à projetada no Programa de Estabilidade para 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e a consequente recessão económica, a Espanha 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice 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 Espanha em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas discricionárias adotadas pelo Governo espanhol em 2020 e 2021 são temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a execução de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,04 % do PIB em 2020, a 1,8 % do PIB em 2021, a 1,9 % do PIB em 2022, a 1,4 % do PIB em 2023 e a 0,1 % do PIB em 2024. Prevê-se que o financiamento decorrente do Mecanismo de Recuperação e Resiliência seja utilizado praticamente na íntegra durante o período abrangido pelo Programa de Estabilidade para 2021, uma vez que cerca de 95 % das subvenções atribuídas à Espanha pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência serão utilizadas em 2021-2023. O Programa de Estabilidade para 2021 indica igualmente a possibilidade de solicitar empréstimos ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência no montante de 6,3 % do PIB numa fase posterior. Tal é suscetível de duplicar a dimensão do plano de recuperação e resiliência de Espanha. No entanto, as projeções orçamentais do Programa de Estabilidade para 2021 não incluem o impacto direto das subvenções concedidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência nos planos de despesas e receitas, mas apenas o seu impacto indireto associado a um maior crescimento do PIB. As previsões da Comissão da primavera de 2021 não incluem a totalidade das subvenções concedidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência conforme constantes das projeções orçamentais da Espanha até 2022, devido a pressupostos diferentes quanto à fase de desembolso efetivo das despesas no âmbito dos projetos previstos ao abrigo do plano de recuperação e resiliência da Espanha e, por conseguinte, quanto à data a partir da qual começarão a ter um impacto no crescimento do PIB.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado⁽⁵⁾ e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) 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

(5) Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

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 através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem 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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Espanha para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 5,0 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 115,1 % do PIB em 2022. Estas projeções estão geralmente em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 — 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 -0,5 % 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 0,6 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,2 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 contracionista equivalente a 0,4 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 4,0 % em 2023 para 3,2 % do PIB em 2024. Não se prevê que o défice das administrações públicas volte a ficar abaixo de 3 % do PIB ao longo do período abrangido pelo Programa de Estabilidade para 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 +0,9 % do PIB em 2023 e 2024, em média. 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, diminuir 0,9 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito neutro ⁽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 0,2 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 2,5 %. 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 Espanha.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 113,3 % do PIB em 2023 para 112,1 % do PIB em 2024. À luz do elevado rácio da dívida que segundo as projeções, deverá diminuir apenas gradualmente ao longo do tempo, considera-se que a Espanha enfrenta riscos elevados em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,5 pontos percentuais do PIB.

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

- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente elevado, as orientações de política orçamental deverão continuar a ser predominantemente qualitativas e incluir alguns elementos quantificados diferenciados no âmbito das orientações de médio prazo. Em 2022, se o grau de incerteza tiver diminuído suficientemente, deverão ser fornecidas orientações quantificadas mais precisas para os anos ulteriores.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Espanha à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A ESPANHA DEVE:

1. Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente; preservar o investimento financiado 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,
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, a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/10)

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 5.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Após consulta do 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 recessão económica grave. 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 França 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 França prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.
- (3) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas deverão adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país, e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

⁽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 França para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 62).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da França era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza. No entanto, algumas medidas não pareciam ser temporárias nem ser acompanhadas de medidas compensatórias.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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 quadro de uma avaliação global da situação 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, a França apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da França foi de 9,2 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 115,7 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -6,2 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,3 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A França 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 17,4 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 6 % do PIB.

(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).

- (10) 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 França, 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.
- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é prudente para 2021 e 2022. O Programa de Estabilidade para 2021 projeta um crescimento do PIB de 5 % e 4 % em 2021 e 2022, respetivamente, enquanto a Comissão projeta um crescimento de 5,7 % e 4,2 % nesses mesmos anos. Em relação a 2021, o maior crescimento previsto pela Comissão deve-se a uma maior contribuição da procura interna e das exportações líquidas a favor do crescimento do que o previsto no Programa de Estabilidade para 2021. Mais especificamente, a Comissão prevê um consumo privado menos dinâmico, mas um crescimento mais rápido do investimento e das exportações do que o projetado no cenário macroeconómico constante do Programa de Estabilidade para 2021. Em relação a 2022, o maior crescimento projetado pela Comissão deve-se sobretudo a um maior contributo das exportações líquidas para o crescimento, enquanto o contributo global da procura interna deverá ser globalmente semelhante ao do Programa de Estabilidade para 2021.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo francês prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 9,2 % do PIB em 2020 para 9,0 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 117,8 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019) deverá cifrar-se em - 6,2 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 4,0 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a França 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 França em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo francês em 2020 e 2021, e anunciadas para 2022, não parecem ser temporárias nem 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 1 % do PIB em 2023, consistindo principalmente num desagravamento permanente da tributação sobre a produção, num aumento dos vencimentos dos funcionários públicos, sobretudo no âmbito do sistema de saúde, bem como em transferências de capital. Estas medidas não temporárias incluem também investimentos equivalentes a aproximadamente $\frac{1}{10}$ % do PIB, o que deverá apoiar o crescimento potencial de médio prazo e, conseqüentemente, a sustentabilidade.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,7 % do PIB em 2021 e a 0,9 % do PIB em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem nas suas projeções orçamentais estimativas de subvenções equivalentes a 0,8 % e 0,4 % do PIB em 2021 e 2022, respetivamente.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ⁽²⁾ e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.

⁽²⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

- (16) À semelhança da abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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 inversão pelas autoridades públicas depende do regresso à normalidade da situação económica e de saúde pública. A fim de avaliar a orientação orçamental global na conjuntura atual, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem 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.
- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da França para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 5,3 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 116,3 % do PIB em 2022. Enquanto a projeção da dívida se coaduna com as previsões da Comissão da primavera de 2021, a projeção do défice supera as previsões da Comissão da primavera de 2021, devido essencialmente ao défice mais baixo previsto pela Comissão em 2021 e ao cenário macroeconómico ligeiramente menos favorável do Programa de Estabilidade para 2021. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2021, e com base na metodologia específica que reflete os desafios supramencionados, estima-se que a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada em 2022 do investimento financiado tanto pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — seja neutra ⁽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, diminuir 0,3 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,2 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 0,2 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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, de forma coerente 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 4,4 % do PIB em 2023 para 3,9 % em 2024, e em seguida para 3,5 % em 2025 e 3,2 % em 2026. O défice das administrações públicas deverá deixar de exceder 3 % do PIB em 2027, devendo atingir 2,8 % do PIB nesse ano. Com base no Programa de Estabilidade para 2021, a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada do investimento financiado tanto pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em 0,4 % do PIB em 2023 e 2024, em média. O programa não inclui as informações necessárias para estimar as contribuições das despesas financiadas pela União, do investimento financiado a nível nacional e das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional para a orientação orçamental global. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 2 ¼ % ⁽⁸⁾. 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 França.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

⁽⁸⁾ Estimado pela Comissão, de acordo com a metodologia acordada em comum.

- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar, passando de 117,2 % do PIB em 2023 para 118,0 % em 2024 e para 118,3 % do PIB em 2025, antes de diminuir para 118,2 % e 117,7 % do PIB em 2026 e 2027, respetivamente. À luz do elevado rácio da dívida que, segundo as projeções, deverá apenas diminuir gradualmente ao longo do tempo, considera-se que a França enfrenta riscos elevados em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela França à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A FRANÇA DEVE:

1. Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente; preservar o investimento financiado 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.
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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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 excecional.

- (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 ^(?) 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

^(?) 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

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

(2021/C 304/12)

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 5.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 Itália 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 Itália 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas deverão adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 Itália para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 74).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Itália era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza. No entanto, algumas medidas não pareciam ser temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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, servindo o nível da atividade económica na União ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), de 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, a Itália apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Itália foi de 9,5 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 155,8 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em 8,0 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Itália 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 24,8 % do PIB; a utilização efetiva deste apoio à liquidez em 2020 foi aproximadamente equivalente a 7 % do PIB.
- (10) 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 Itália, 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.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, o PIB real deverá aumentar 4,5 % em 2021 e 4,8 %, em 2022. Comparativamente, as previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um crescimento do PIB real ligeiramente inferior, de 4,2 % em 2021 e de 4,4 % em 2022, principalmente devido à expectativa de um menor recurso às subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2021 e 2022 com base nas mais recentes indicações fornecidas no plano nacional de recuperação e resiliência.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo prevê um aumento no défice das administrações públicas, que passará de 9,5 % do PIB em 2020 para 11,8 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 159,8 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em 10,4 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Itália 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 défice públicos. As medidas orçamentais deverão maximizar 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 correto financiamento, por forma a assegurar a neutralidade orçamental no médio prazo. As medidas adotadas pela Itália em 2020 e 2021 foram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo durante o período de 2020 a 2021 não parecem ser temporárias nem 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, consistindo principalmente numa redução das contribuições para a segurança social nas regiões mais pobres, na prorrogação do crédito fiscal aos rendimentos do trabalho e na introdução de um abono de família. Estas medidas não temporárias incluem também investimentos equivalentes a aproximadamente 1/3 % do PIB, o que deverá apoiar o crescimento potencial de médio prazo e, conseqüentemente, a sustentabilidade.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,6 % do PIB em 2021, a 0,9 % do PIB em 2022, a 1,4 % do PIB em 2023, a 0,5 % do PIB em 2024 e a 0,2 % do PIB em 2025. O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe também a realização de investimentos e reformas financiados por empréstimos no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,3 % do PIB em 2020, a 0,8 % do PIB em 2021, a 0,9 % do PIB em 2022, a 0,7 % do PIB em 2023, a 1,3 % do PIB em 2024, a 1,2 % do PIB em 2025 e a 1,0 % do PIB em 2026. As previsões da Comissão da primavera de 2021 não incluem plenamente estas subvenções nas suas projeções orçamentais, em consonância com as mais recentes indicações fornecidas no plano nacional de recuperação e resiliência, que foi concluído após o Programa de Estabilidade para 2021. Em vez disso, as previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem que os investimentos e reformas financiados pelas subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ascenderão a 0,3 % do PIB em 2021 e a 0,7 % do PIB em 2022.
- (15) 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 quanto às 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 de apoio à 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 também terá de ser adaptado^(?) e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) À semelhança da abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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 inversão 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 através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência)

^(?) Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

devem 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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Itália para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 5,9 % do PIB em 2022, principalmente devido à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021 e ao menor apoio dos estabilizadores automáticos. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 156,3 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 - 2,2 % 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 0,4 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,3 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 1,3 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 4,3 % em 2023 para 3,4 % do PIB em 2024. O défice das administrações públicas não deverá assim deixar de exceder 3 % do PIB no período abrangido pelo programa. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 0,4 % do PIB em 2023 e em 2024, em média⁽⁸⁾. 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, diminuir 0,4 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB⁽⁹⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ser neutra. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 2 %⁽¹⁰⁾. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas integradas no plano de recuperação e resiliência e que poderão, por conseguinte, impulsionar o crescimento potencial da Itália.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 155 % do PIB em 2023 para 152,7 % do PIB em 2024. À luz do elevado rácio da dívida que, segundo as projeções, deverá diminuir gradualmente apenas ao longo do tempo, considera-se que a Itália enfrenta riscos elevados em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.

⁽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⁾ 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.

⁽⁸⁾ As estimativas apresentadas neste considerando baseiam-se nas projeções orçamentais pormenorizadas transmitidas pela Itália juntamente com o Programa de Estabilidade para 2021. Com exceção dos valores globais da dívida e do défice públicos, as projeções transmitidas pela Itália não têm em conta o pacote orçamental anunciado para maio de 2021. Este pacote, adotado em 20 de maio de 2021, previa um apoio de emergência adicional em 2021, bem como novos recursos para projetos de investimento financiados a nível nacional nos próximos anos.

⁽⁹⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

⁽¹⁰⁾ Estimado pela Comissão, de acordo com a metodologia acordada em comum.

- (21) 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 o suficiente, deverão ser fornecidas orientações quantificadas mais precisas para os anos ulteriores.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Itália à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A ITÁLIA DEVE:

1. Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente; preservar o investimento financiado a nível nacional; limitar 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.
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 18 de junho de 2021****que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Chipre para 2021**

(2021/C 304/13)

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 5.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 Chipre 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 permitissem, Chipre prosseguisse políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.
- (3) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 de Chipre para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Chipre para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 82).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental de Chipre era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) Em 29 de abril de 2021, Chipre apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas de Chipre foi de 5,7 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 118,2 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -7,6 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,6 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Chipre 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 1,9 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 se situe abaixo de ½ % do PIB.

(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).

- (10) 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 de Chipre, 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.
- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é favorável para 2021 e 2022. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2021, o PIB real de Chipre deverá crescer 3,1 % em 2021 e 3,8 % em 2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a economia cipriota deverá crescer 3,6 % em 2021 e 3,8 % em 2022. A taxa de crescimento comparativamente mais elevada em 2021 projetada pelo Programa de Estabilidade para 2021 é impulsionada por uma retoma mais vigorosa do consumo privado.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 5,7 % do PIB em 2020 para 4,7 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá diminuir para 111,9 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019) deverá cifrar-se em - 6,5 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias de 3,4 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, Chipre 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 défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 por Chipre 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 maioritariamente temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência num montante equivalente a 0,6 % do PIB em 2021, a 0,4 % do PIB em 2022, a 0,4 % do PIB em 2023 e a 0,4 % do PIB em 2024. Em contrapartida, as previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem que o impacto orçamental total das reformas e dos investimentos decorrentes do plano de recuperação e resiliência corresponderá a 0,3 % do PIB em 2021 e a 0,5 % do PIB em 2022.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado^(?) e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) 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 através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) deverão ser incluídas no valor agregado das despesas em causa. Por conseguinte, a orientação orçamental global é

^(?) 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.

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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade de Chipre para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 0,9 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 103,9 % do PIB em 2022. Estas projeções são inferiores às previsões da Comissão da primavera de 2021. A Comissão prevê um défice correspondente a 2 % do PIB, devido essencialmente a despesas mais elevadas do que o previsto e a um menor volume de receitas, bem como um rácio da dívida das administrações públicas equivalente a 106,6 % do PIB em 2022. 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 -0,3 % 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 0,4 pontos percentuais do PIB. O investimento financiado a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista 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, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o excedente das administrações públicas deverá aumentar, passando de 0,1 % do PIB em 2023 para 1,6 % do PIB em 2024. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada do investimento financiado tanto pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em 2,8 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. 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 0,1 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, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 2,8 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 3½ %⁽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 de Chipre.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 99,5 % do PIB em 2023 para 92,9 % do PIB em 2024. Considera-se que Chipre enfrenta riscos médios em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) 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.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

⁽⁸⁾ Prevê-se que outras despesas de capital financiadas a nível nacional resultem numa contribuição neutra.

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

(22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado por Chipre à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE CHIPRE 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.
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.
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/14)

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 5.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 Letónia 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 Letónia 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

⁽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 Letónia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Letónia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 89).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Letónia era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) Em 15 de abril de 2021, a Letónia apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Letónia foi de 4,5 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 43,5 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -4 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,5 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Letónia 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 1,7 % do PIB; a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 é estimada pela Comissão abaixo de 0,5 % do PIB.
- (10) 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 Letónia, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é cauteloso para 2021 e 2022. O Programa de Estabilidade para 2021 projeta taxas de crescimento do PIB real inferiores às das previsões da Comissão da primavera de 2021, principalmente devido a um menor crescimento das exportações. Além disso, o Programa de Estabilidade para 2021 projeta um maior declínio do emprego em 2021 e uma recuperação mais lenta em 2022, comparativamente às previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo letão prevê um aumento do défice das administrações públicas, que passará de 5,4 % do PIB em 2020 para 9,3 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 48,9 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 8,7 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 2,9 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. As projeções relativas ao défice e à dívida estão acima das previsões da Comissão da primavera de 2021. O Programa de Estabilidade para 2021 projeta um maior aumento das despesas, em particular das outras despesas, comparativamente às previsões da Comissão da primavera de 2021. Além disso, estas previsões apontam para uma evolução mais favorável do que as previsões da Comissão da primavera de 2021, em consonância com a orientação mais otimista do cenário macroeconómico subjacente.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Letónia 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem a futura trajetória orçamental. Logo, não deverão resultar na criação de encargos permanentes 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 Letónia em 2020 e 2021 foram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo letão em 2020 e 2021 não parecem ser temporárias nem 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, resultando principalmente de aumentos salariais para a função pública, nomeadamente para os trabalhadores do setor da saúde.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a execução de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,1 % do PIB em 2021, a 0,8 % do PIB em 2022 e a 0,8 % do PIB em 2023. O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe também que as despesas financiadas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência serão ligeiramente diferidas, prevendo despesas mais elevadas em 2024 e 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado^(?) e completado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) À semelhança da abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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) devem 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

^(?) 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.

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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Letónia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 2,7 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 50,3 % do PIB em 2022. Estas projeções estão acima das previsões da Comissão da primavera de 2021, principalmente devido a um cenário macroeconómico mais favorável nessas previsões. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2021, e com base na metodologia específica que reflete os desafios supramencionados, — 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 — a orientação orçamental global é estimada em -0,8 % 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 0,6 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista de 0,3 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 0,5 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 1,3 % do PIB em 2023 para 0,3 % do PIB em 2024. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 +1,4 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. 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, diminuir 0,3 pontos percentuais do PIB em 2023 e em 2024, em média. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista de 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, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 1 ponto percentual do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 4¾ % ⁽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 Letónia.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 48,8 % do PIB em 2023 para 48,5 % do PIB em 2024. Considera-se que a Letónia enfrenta riscos reduzidos em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Letónia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ser neutra.

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ser neutra.

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

RECOMENDA QUE A LETÓNIA DEVE:

1. Em 2022, manter uma orientação orçamental de apoio, incluindo o impulso proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e preservar o investimento financiado a nível nacional; manter controlado 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,
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 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/15)

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 5.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, conforme 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 de 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 sua 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 Lituânia 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 Lituânia 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país, sendo oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 Lituânia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Lituânia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 95).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Lituânia era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza. Em 21 de dezembro de 2020, a Lituânia apresentou um projeto de plano orçamental atualizado para 2021. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental atualizado da Lituânia era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental estabelecidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental atualizado apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza. No entanto, algumas medidas não pareciam ser temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias.
- (5) 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.
- (6) 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 a 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.
- (7) Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, a Comissão entendia também que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação 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 um 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, a Lituânia apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Lituânia foi de 7,4 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 47,3 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -8,0 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 7,1 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Lituânia disponibilizou igualmente apoios à liquidez das empresas e das famílias (nomeadamente por

(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).

via de garantias e do diferimento de impostos, que não têm um impacto orçamental direto e imediato), estimados em 2,7 % do PIB; a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 é estimada pela Comissão abaixo de ½ % do PIB.

- (10) 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 Lituânia, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido.
- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022. Prevê-se que o PIB real cresça 2,6 % em 2021 e 3,2 % em 2022. O cenário macroeconómico não teve em conta os investimentos a financiar pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2021, o PIB real deverá crescer 2,9 % em 2021 e 3,9 % em 2022. O nível mais elevado do PIB nas projeções da Comissão deve-se principalmente aos pressupostos quanto a uma recuperação mais robusta da procura interna, incluindo os investimentos a financiar pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo lituano prevê um aumento do défice das administrações públicas, que passará de 7,4 % do PIB em 2020 para 8,1 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 52,1 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 8,9 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 5,2 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021, segundo as quais o défice nominal das administrações públicas deverá atingir 8,2 % em 2021, ao passo que o rácio dívida-PIB deverá atingir 51,9 % do PIB.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Lituânia 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão maximizar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 Lituânia em 2020 e 2021 foram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo durante o período de 2020 a 2021 não parecem ser temporárias nem 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, resultando principalmente de aumentos dos salários da função pública, das pensões e de outras prestações.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a execução de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,3 % do PIB em 2021, a 0,8 % do PIB em 2022, a 1,0 % do PIB em 2023 e a 0,9 % do PIB em 2024. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado^(?) e completado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) À semelhança do que sucedeu com a abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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

^(?) 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.

perturbações nas cadeias de abastecimento; e cuja inversão pelas autoridades públicas depende do regresso à normalidade da situação económica e de saúde pública. A fim de avaliar a orientação global da política orçamental na conjuntura atual, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem ser incluídas no valor agregado das despesas em causa. Por conseguinte, a orientação global da política orçamental 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 global da política orçamental, 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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Lituânia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 6,0 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 54,2 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021, que apontam para um défice nominal das administrações públicas de 6,0 %, ao passo que o rácio dívida-PIB deverá atingir 54,1 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2021, e com base na metodologia específica que reflete os desafios supramencionados, a orientação global da política orçamental — nomeadamente 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 - 2,0 % 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 0,5 ponto percentual do PIB. O investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista de 0,3 ponto percentual 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 1,8 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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, um aumento do nível e da qualidade dos investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, de forma coerente com a realização dos objetivos de aumento do potencial de crescimento, da resiliência económica e social e da dupla transição ecológica e digital, assume uma importância cada vez mais crucial. Os planos nacionais de recuperação e resiliência permitirão melhorar a composição dos orçamentos nacionais.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 4,0 % em 2023 para 2,2 % do PIB em 2024. O défice das administrações públicas deverá assim deixar de exceder o valor de referência previsto no Tratado de 3 % do PIB em 2024. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a orientação global da política orçamental — 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 + 2,1 % do PIB em 2023 e 2024, em termos médios. 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, diminuir 0,1 ponto percentual do PIB. O investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista de 0,1 ponto percentual 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 contracionista equivalente a 1,9 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 5¼ % ⁽⁹⁾. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que se inserem no plano de recuperação e resiliência e que poderão, por conseguinte, impulsionar o crescimento económico potencial da Lituânia.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá manter-se em 57,9 % do PIB em 2023 e 2024. No médio prazo, considera-se que a Lituânia enfrenta riscos médios em matéria de sustentabilidade orçamental.

⁽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 contracionista equivalente a 0,1 ponto percentual do PIB.

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

- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excepcionalmente elevado, as orientações de política orçamental deverão continuar a ser predominantemente qualitativas e incluir certos elementos quantificados diferenciados como parte das orientações no médio prazo. Em 2022, se o grau de incerteza tiver diminuído suficientemente, deverão ser fornecidas orientações quantificadas mais precisas para os anos ulteriores.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Lituânia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A LITUÂNIA DEVE:

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 que vise impulsionar o potencial de crescimento.
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, 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

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 18 de junho de 2021****que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2021**

(2021/C 304/16)

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 5.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 o Luxemburgo 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, o Luxemburgo 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 do Luxemburgo para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 101).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental do Luxemburgo era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, o Luxemburgo apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas do Luxemburgo foi de 4,1 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 24,9 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em - 6,6 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,6 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. O Luxemburgo 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 5,7 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja inferior a 0,5 % do PIB.
- (10) 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 do Luxemburgo, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e favorável para 2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, o PIB real deverá aumentar 4,0 % em 2021, contra 4,5 % segundo as previsões da Comissão da primavera de 2021, que pressupõem uma maior contribuição da procura interna e das exportações líquidas para o crescimento. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, o PIB real deverá aumentar 4,0 % em 2022, em resultado de um aumento da contribuição das exportações líquidas superior ao projetado nas previsões da Comissão da primavera de 2021 (3,3 %).
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 4,1 % do PIB em 2020 para 2,0 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 26,8 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 4,3 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 0,6 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. As previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um rácio da dívida semelhante em 2021, mas também para uma melhoria mais significativa do défice — para 0,3 % do PIB, relacionada principalmente com uma diminuição mais acentuada das despesas públicas.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, o Luxemburgo 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 pelo Luxemburgo em 2020 e 2021 foram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 são, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 ainda não inclui as subvenções a receber no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Em contrapartida, as previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem uma integração simplificada e linear das despesas financiadas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, equivalentes a cerca de 0,03 % do PIB por ano, na ausência de informações suficientemente pormenorizadas sobre o plano nacional de recuperação e resiliência.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ^(?) e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) À semelhança da abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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 através 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

^(?) Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 1,3 % do PIB em 2022, devido principalmente ao maior volume de receitas públicas e à diminuição das despesas sociais, devido à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 28,0 % do PIB em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um nível inferior do défice (0,1 %) e dos rácios da dívida (26,8 %). 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 - 0,2 % 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, manter-se inalterada. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista 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 0,4 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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 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-se 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 0,4 % do PIB em 2023 para 0,0 % do PIB em 2024, devendo em seguida registar um excedente de 0,4 % do PIB em 2025. O Programa de Estabilidade para 2021 não inclui as informações necessárias para estimar a orientação orçamental global em 2023 e 2024. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 5 % ⁽⁸⁾. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas integradas no plano de recuperação e resiliência e que poderão, por conseguinte, impulsionar o crescimento potencial do Luxemburgo.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 28,4 % do PIB em 2023 para 28,2 % do PIB em 2024. Considera-se que o Luxemburgo enfrenta riscos reduzidos em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pelo Luxemburgo à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE O LUXEMBURGO DEVERÁ:

1. Em 2022, prosseguir 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.
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 que vise 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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

⁽⁸⁾ 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 nacional, 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/17)

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 de 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 de 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 Hungria 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 Hungria 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 Hungria para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 107).

⁽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 eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação 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 30 de abril de 2021, a Hungria 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 Hungria foi de 8,1 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 80,4 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -5,9 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 6,3 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Hungria 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 cerca de 6,8 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 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 Hungria, 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 prudente para 2021 e 2022. O Programa de Convergência para 2021 projeta um crescimento do PIB real equivalente a 4,3 % em 2021 e a 5,2 % em 2022, o que reflete uma recuperação menos robusta comparativamente à projetada nas previsões da Comissão da primavera em 2021, principalmente devido a uma retoma mais lenta do que o esperado das exportações e do consumo privado. As projeções do Programa de Convergência para 2021 relativas à taxa de crescimento do PIB nominal e das principais bases tributáveis, incluindo a remuneração dos trabalhadores e o consumo privado, são em 2021 ligeiramente inferiores às previsões da Comissão da primavera em 2021 e globalmente semelhantes em 2022.
- (10) No seu Programa de Convergência para 2021, o Governo prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 8,1 % do PIB em 2020 para 7,5 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá diminuir para 79,9 % 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 -5,1 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,0 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. As previsões da Comissão da primavera de 2021 projetam um nível inferior do rácio do défice (6,8 %) e um nível inferior do rácio da dívida (78,6 %) em 2021, refletindo um maior crescimento económico e receitas fiscais mais elevadas.

- (11) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Hungria 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 adequado financiamento, por forma a assegurar a neutralidade orçamental no médio prazo. As medidas adotadas pela Hungria em 2020 e 2021 foram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo húngaro em 2020 e 2021 não parecem ser temporárias nem 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 2 % do PIB em 2023, resultando principalmente de aumentos salariais para os trabalhadores do setor da saúde, da reintrodução gradual do 13.º mês no pagamento das pensões e da isenção do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para os trabalhadores com idade inferior a 25 anos.
- (12) O Programa de Convergência para 2021 pressupõe a execução de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,9 % do PIB em 2021, a 0,9 % do PIB em 2022, a 1,0 % do PIB em 2023, a 0,6 % do PIB em 2024 e a 0,4 % do PIB em 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2021 não incluem plenamente estas subvenções nas suas projeções orçamentais, devido à ausência de informações suficientemente pormenorizadas sobre o plano nacional de recuperação e resiliência na data de referência destas previsões. Em vez disso, as previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem que a dotação total de subvenções seja absorvida linearmente ao longo do período de vigência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, com início na segunda metade de 2021 e terminando em 2026. Por conseguinte, as previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,4 % do PIB em 2021 e a 0,8 % do PIB em 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado^(?) e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (14) À semelhança da abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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; a sua reversão pelas autoridades públicas depende do regresso à normalidade da situação económica e de saúde pública. A fim de avaliar a orientação global da política orçamental na atual conjuntura, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem ser incluídas no valor agregado das despesas em causa. Por conseguinte, a orientação global da política orçamental é então 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 global da política orçamental, 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 Hungria para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 5,9 % do PIB em 2022, devido principalmente à recuperação económica. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 79,3 % do PIB. As previsões da Comissão da primavera de 2021 projetam um nível inferior do rácio do défice (4,5 %) e um nível inferior do rácio da dívida (77,1 %), graças a um crescimento económico mais robusto e a receitas fiscais mais elevadas, bem como a uma base

^(?) Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

do défice inferior em 2021. De acordo com estas previsões e com a metodologia específica que reflete os desafios acima mencionados, a orientação global da política orçamental — 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 + 0,7 % 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 0,2 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,1 ponto percentual 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 contracionista equivalente a 1,0 ponto percentual 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 impulsionar 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, um aumento do nível e da 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, assume uma importância cada vez mais crucial. 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 3,9 % em 2023 para 3,0 % do PIB em 2024 e para 2,0 % do PIB em 2025. O défice das administrações públicas deverá assim deixar de exceder o valor de referência, previsto no Tratado, de 3 % do PIB em 2024. De acordo com o Programa de Convergência para 2021, a orientação global da política orçamental — 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 + 0,3 % do PIB em 2023 e 2024, em termos médios. 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, diminuir 0,4 ponto percentual do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista de 0,3 ponto percentual 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 6,34% ⁽⁹⁾. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que se inserem no plano de recuperação e resiliência e que poderão, por conseguinte, impulsionar o crescimento económico potencial da Hungria.
- (18) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir de 77,5 % do PIB em 2023 para 75,7 % do PIB em 2024 e para 73,1 % do PIB em 2025. Considera-se que a Hungria 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 devem 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 Hungria à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A HUNGRIA DEVE:

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,
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 que vise 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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista 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 nacional, 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

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 18 de junho de 2021****que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Malta para 2021**

(2021/C 304/18)

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 5.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 Malta 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, Malta prosseguia 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 de Malta para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Malta para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 116).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental de Malta era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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 a 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.
- (6) 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.
- (7) Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, a Comissão entendia também que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, Malta apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas de Malta foi de 10,1 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 54,3 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em 10,6 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 5,7 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Malta 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 3,9 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja equivalente a 1 % do PIB.
- (10) 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 de Malta, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é prudente para 2021 e favorável para 2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, o PIB real deverá aumentar 3,8 % em 2021, acelerando para 6,8 % em 2022. O crescimento deverá ser impulsionado exclusivamente pela procura interna em 2021, devendo o setor externo e prestar também uma contribuição positiva em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem uma trajetória de crescimento do PIB mais harmoniosa, estando projetado um aumento do PIB de 4,6 % em 2021 e de 6,1 % em 2022. As perspetivas mais otimistas quanto ao consumo privado e público em 2021 e o aumento mais moderado do investimento em 2022 explicam em grande medida a diferente trajetória de crescimento nas previsões da Comissão.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo maltês prevê um aumento no défice das administrações públicas, que passará de 10,1 % do PIB em 2020 para 12,0 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 65,0 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá situar-se em 12,5 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 5,6 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, Malta 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 adequado financiamento, por forma a assegurar a neutralidade orçamental no médio prazo. As medidas adotadas por Malta em 2020 e 2021 estiveram em conformidade com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo Governo maltês em 2020 e 2021 são, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a execução de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,3 % do PIB em 2021, a 0,8 % do PIB em 2022, a 0,6 % do PIB em 2023, a 0,3 % do PIB em 2024 e a 0,1 % do PIB em 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2021 não incluem plenamente essas subvenções nas suas projeções orçamentais, devido à ausência de informações suficientemente pormenorizadas sobre o plano nacional de recuperação e resiliência na data de referência dessas previsões. Em vez disso, as previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem uma integração simplificada e linear das despesas financiadas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado⁽³⁾ e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) À semelhança da abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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; a sua reversão pelas autoridades públicas depende do regresso à normalidade da situação económica e de saúde pública. A fim de avaliar a orientação global da política orçamental na atual conjuntura, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem ser incluídas no valor agregado das despesas em causa. Por conseguinte, a orientação global da política orçamental 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

⁽³⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

financiadas por subvenções no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da União. Transcendendo a orientação global da política orçamental, 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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade de Malta para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 5,6 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 65,8 % do PIB. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 global da política orçamental — 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 2,1 % 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, diminuir 0,1 ponto percentual do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,2 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 contracionista equivalente a 0,8 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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, um aumento do nível e da 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, assume uma importância cada vez mais crucial. Os planos nacionais de recuperação e resiliência permitirão melhorar a composição dos orçamentos nacionais.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 3,9 % do PIB em 2023 para 2,9 % em 2024. O défice das administrações públicas deverá assim deixar de exceder o valor de referência previsto no Tratado de 3 % do PIB em 2024. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a orientação global da política orçamental — 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 1,3 % do PIB em 2023 e 2024, em termos médios. 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, diminuir 0,2 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,2 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 contracionista equivalente a 0,4 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 5½ % ⁽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 potencial de Malta.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 66 % do PIB em 2023 para 65,6 % do PIB em 2024. Considera-se que Malta enfrenta riscos médios em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) 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 posteriores.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado por Malta à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 1,1 pontos percentuais do PIB.

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,5 pontos percentuais do PIB.

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

RECOMENDA QUE MALTA DEVE:

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.
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.
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, 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 a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 18 de junho de 2021****que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade dos Países Baixos para 2021**

(2021/C 304/19)

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 5.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 os Países Baixos adotassem, 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, os Países Baixos prossigam 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas deverão adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 dos Países Baixos para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade dos Países Baixos para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 122).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental dos Países Baixos era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza. No entanto, algumas medidas não pareciam ser temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, a Comissão entendia também que a eventual 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, os Países Baixos apresentaram o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas dos Países Baixos foi de 4,3 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 54,5 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em 6,0 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,0 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Os Países Baixos disponibilizaram 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 5,3 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 2 % do PIB.
- (10) 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 dos Países Baixos, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022 e consentâneo com as previsões da Comissão da primavera de 2021. As previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um maior crescimento do consumo privado, tanto em 2021 como em 2022 (aumento de 0,5 pontos percentuais em 2021 e de 0,4 pontos percentuais em 2022), e para um maior crescimento da formação bruta de capital fixo em 2022 (aumento de 0,3 pontos percentuais). Tal é compensado por um maior crescimento das importações nas previsões da Comissão da primavera de 2021, conduzindo a importações líquidas positivas, ao passo que o Programa de Estabilidade para 2021 aponta para importações líquidas negativas.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo neerlandês prevê um aumento no défice das administrações públicas, que passará de 4,3 % do PIB em 2020 para 5,9 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 58,6 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em 8,2 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 1,9 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Nas suas previsões da primavera de 2021, a Comissão prevê um aumento no défice das administrações públicas para 5,0 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 57,9 % do PIB em 2021. As previsões da Comissão da primavera de 2021 baseiam-se em dados de execução que registam receitas mais elevadas em 2020 e que deverão manter-se num nível equivalente em 2021. O menor défice estimado conduz a níveis de dívida inferiores.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, os Países Baixos adotaram 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 pelos Países Baixos em 2020 e 2021 foram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 não parecem ser 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, resultando exclusivamente de transferências de capital, maioritariamente provenientes do Fundo Nacional de Investimento para o Crescimento.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 ainda não inclui as subvenções a receber no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. As previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem uma integração simplificada e linear das despesas financiadas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, na ausência de informações suficientemente pormenorizadas sobre o plano nacional de recuperação e resiliência.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ^(?) e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) À semelhança da abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais de 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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 inversão 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 através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem 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

^(?) Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade dos Países Baixos para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 1,8 % do PIB em 2022, devido principalmente à recuperação económica e à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 56,9 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 - 0,4 % 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 0,1 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,2 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 0,2 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 1,4 % em 2023 para 1,1 % do PIB em 2024. O défice das administrações públicas deverá assim deixar de exceder 3 % do PIB em 2022. O Programa de Estabilidade para 2021 não inclui as informações necessárias para estimar a orientação orçamental global em 2023 e 2024. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 3 % ⁽⁸⁾. 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 dos Países Baixos.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 56,0 % do PIB em 2023 para 55,3 % do PIB em 2024. Considera-se que os Países Baixos enfrentam riscos reduzidos em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pelos Países Baixos à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE OS PAÍSES BAIXOS DEVEM:

1. Em 2022, prosseguir 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.
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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,3 pontos percentuais do PIB.

⁽⁸⁾ 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 nacional, 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/20)

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 5.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 Áustria 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 Áustria prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.
- (3) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 Áustria para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Áustria para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 129).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Áustria era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) Em 28 de abril de 2021, a Áustria apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Áustria foi de 8,9 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 83,9 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -9,6 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 6,8 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Áustria 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 3,5 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 2 % do PIB.
- (10) 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 Áustria, 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.

⁽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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022. O Programa de Estabilidade para 2021 projeta um crescimento moderado do PIB real, equivalente a 1,5 % em 2021, devendo em seguida crescer 4,7 %, na sequência de uma vigorosa retoma em 2022. A título de comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um crescimento real de 3,4 % em 2021 e de 4,3 % em 2022. A diferença entre as duas projeções deve-se essencialmente às suas datas de referência distintas, o que permitiu que as projeções da Comissão tivessem em conta as estimativas precoces relativas ao PIB no primeiro trimestre, cujos resultados foram melhores do que o antecipado, tendo essas estimativas sido publicadas em finais de abril de 2021. Além disso, as projeções da Comissão tomam em consideração a supressão progressiva das restrições, ocorrida em abril de 2021 nalgumas regiões do país, e o facto de o Governo austríaco ter anunciado uma supressão substancial das medidas de confinamento a partir de meados de maio de 2021.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 8,9 % do PIB em 2020 para 8,4 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 89,6 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 9,2 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 5,8 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções são comparativamente menos favoráveis do que as previsões da Comissão da primavera de 2021. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2021, deverá verificar-se uma melhoria do défice das administrações públicas, que atingirá 7,6 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 87,2 % do PIB nesse mesmo ano. Tal deve-se essencialmente ao cenário macroeconómico mais favorável constante das previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Áustria 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 défice 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 Áustria em 2020 e 2021 foram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 não parecem ser 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, resultando principalmente de prémios ao investimento, da introdução de uma amortização degressiva e do desagravamento do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, bem como de transferências de capital. Estas medidas não temporárias incluem também investimentos equivalentes a aproximadamente 0,1 % do PIB, o que deverá apoiar o crescimento potencial de médio prazo e, consequentemente, a sustentabilidade.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,02 % do PIB em 2020, a 0,1 % do PIB em 2021, a 0,3 % do PIB em 2022, a 0,3 % do PIB em 2023 e a 0,2 % do PIB em 2024. As previsões da Comissão da primavera asseguram a plena integração dessas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado^(?) e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) 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

^(?) 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.

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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Áustria para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 4,3 % do PIB em 2022, devido principalmente ao forte crescimento económico projetado, equivalente a 4,7 % em termos reais, à recuperação prevista do mercado do trabalho e ao forte consumo privado. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 88,1 % do PIB em 2022. Estas projeções são comparativamente menos favoráveis do que as previsões da Comissão da primavera de 2021. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2021, deverá verificar-se uma melhoria do défice das administrações públicas, que atingirá 3,0 % do PIB em 2022, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 85,0 % do PIB nesse mesmo ano. Tal deve-se essencialmente a um cenário macroeconómico subjacente distinto. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2021, e com base na metodologia específica que reflete os desafios supramencionados, estima-se que 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 — seja neutra (0,0 % 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 0,1 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito neutro ⁽⁷⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá igualmente ter um efeito neutro.
- (18) 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 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 3,0 % do PIB em 2023 para 2,5 % do PIB em 2024. O défice das administrações públicas deverá assim deixar de exceder 3 % do PIB em 2023. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 0,6 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. 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, diminuir 0,1 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito neutro ⁽⁸⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,4 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 3 % ⁽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 potencial da Áustria.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 88,1 % do PIB em 2023 para 87,6 % do PIB em 2024. No médio prazo, considera-se que a Áustria enfrenta riscos médios em matéria de sustentabilidade orçamental.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente 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.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

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

- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Áustria à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A ÁUSTRIA 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,
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,
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/21)

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, bem como 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. Na referida comunicação, a Comissão considerou que, tendo em conta a grave recessão económica prevista em consequência 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 de COVID-19, facilitando a coordenação das políticas orçamentais em períodos de recessão económica grave. 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 Polónia 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 Polónia 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 a 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 particular 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 Polónia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 135).

⁽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 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 pós-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, servindo o nível da atividade económica na União ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), de 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 30 de abril de 2021, a Polónia 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 Polónia foi de 7,0 % do produto interno bruto (PIB), enquanto que a dívida das administrações públicas aumentou para 57,5 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -6,4 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 4,3 % do PIB para apoiar a economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A variação do rácio dívida-PIB foi também motivada pela emissão de obrigações pelo Fundo Polaco de Desenvolvimento (4,3 % do PIB) no contexto da política de combate à crise provocada pela pandemia de COVID-19, tendo uma parte sido já incluída no défice das administrações públicas de 2020. A Polónia disponibilizou igualmente apoios à liquidez das empresas e das famílias (nomeadamente por via de garantias e do diferimento de impostos, que não têm impacto orçamental direto e imediato), estimados em 10,5 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 se situe abaixo de 0,5 % 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 Polónia, uma vez que o défice das administrações públicas registado em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido.
- (9) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é, de um modo geral, prudente, especialmente para 2022. O Programa de Convergência para 2021 projeta um crescimento do PIB real equivalente a 3,8 % em 2021 e a 4,3 % em 2022, o que denota uma recuperação inferior à projetada nas previsões da Comissão da primavera de 2021, situando-se a diferença em 0,2 pontos percentuais em 2021 e 1,1 pontos percentuais em 2022. Tal deve-se principalmente ao facto de o cenário central apresentado no Programa de Convergência para 2021 não incluir o impacto do Mecanismo de Recuperação e Resiliência na economia polaca.
- (10) No seu Programa de Convergência para 2021, o Governo prevê uma redução do défice das administrações públicas, que passará de 7,0 % do PIB em 2020 para 6,9 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 60,0 % 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 -6,4 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 2,5 % do PIB para apoiar a economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão acima das previsões da Comissão da primavera de 2021. A diferença deve-se principalmente ao nível mais elevado de despesas, nomeadamente com as medidas destinadas a combater a pandemia de COVID-19 planeadas no Programa de Convergência para 2021.

- (11) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Polónia 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 défice públicos. As medidas orçamentais deverão maximizar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 correto financiamento, por forma a assegurar a neutralidade orçamental no médio prazo. As medidas adotadas pela Polónia em 2020 e 2021 eram conformes com a recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 são temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (12) O Programa de Convergência para 2021 ainda não inclui as subvenções a receber no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.
- (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 incerteza significativa 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 de apoio à 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 dado à economia pelas políticas orçamentais. Assim sendo, o saldo estrutural não se afigura adequado nas circunstâncias atuais. O valor de referência para as despesas também terá de ser adaptado⁽⁵⁾ e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (14) À semelhança do que sucedeu com a abordagem preconizada na avaliação dos projetos de planos orçamentais para 2021, as medidas de emergência temporárias foram excluídas do valor agregado das despesas. Em causa estão 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 inversão pelas autoridades públicas depende do regresso à normalidade da situação económica e de saúde pública. A fim de avaliar a orientação orçamental global na conjuntura atual, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) devem 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 Polónia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 4,2 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 59,2 % do PIB em 2022. Estas projeções estão acima das previsões da Comissão da primavera de 2021 e resultam de pressupostos quanto a despesas mais elevadas, nomeadamente com o consumo intermédio e as transferências sociais, incluindo medidas destinadas a combater a pandemia de COVID-19. De acordo com as 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 + 0,1 % 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 0,1 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,3 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 contracionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

⁽⁵⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,2 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 destinadas 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, de forma coerente 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 3,2 % do PIB em 2023 para 2,5 % do PIB em 2024. Em 2024, o défice das administrações públicas deverá, assim, deixar de exceder o valor de referência previsto no Tratado, ou seja, 3 % do PIB. O Programa de Convergência para 2021 não inclui as informações necessárias para estimar a orientação orçamental global em 2023 e 2024. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 5¾%. ⁽⁸⁾ Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas integradas no plano de recuperação e resiliência e que poderão, por conseguinte, impulsionar o crescimento potencial da Polónia.
- (18) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 58,7 % do PIB em 2023 para 57,9 % do PIB em 2024. De acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida, considera-se que a Polónia enfrenta riscos reduzidos em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo.
- (19) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente elevado, as orientações de política orçamental devem continuar a ser predominantemente qualitativas. Em 2022, se o grau de incerteza tiver diminuído o suficiente, 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 Polónia à recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A POLÓNIA DEVERÁ:

1. Em 2022, prosseguir 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.
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 também no médio prazo. Aumentar, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento.
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, a fim de assegurar uma recuperação sustentável e inclusiva. Dar prioridade ao investimento sustentável e propício ao crescimento, em particular ao investimento de apoio à 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 proteção social para todos.

Feito em no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho,

O Presidente

J. LEÃO

⁽⁸⁾ Estimado pela Comissão de acordo com a metodologia acordada em comum.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 18 de junho de 2021****que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2021**

(2021/C 304/22)

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 5.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 Portugal 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, Portugal prosseguia 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 142).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental de Portugal era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, Portugal apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas de Portugal foi de 5,7 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 133,6 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -6 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a cerca de 3 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Portugal 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 perto de 4 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 3½% do PIB.
- (10) 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 de Portugal, 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.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, o PIB real deverá aumentar 4 % em 2021 e 4,9 % em 2022. Tal está em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021. Os setores com alta intensidade de contactos foram particularmente afetados pela crise da COVID-19. As perspetivas macroeconómicas continuam a ser afetadas por riscos de revisão em baixa, devido à elevada dependência de Portugal em relação ao turismo estrangeiro, sobre o qual persiste um elevado nível de incerteza no que respeita à trajetória de recuperação.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 5,7 % do PIB em 2020 para 4,5 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá diminuir para 128 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em -5 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a cerca de 3 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, Portugal 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 défice 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 por Portugal em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 não parecem ser 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, resultando principalmente de despesas adicionais com salários da função pública. Estas medidas não temporárias incluem também investimentos equivalentes a aproximadamente $\frac{1}{10}$ % do PIB, o que deverá apoiar o crescimento potencial de médio prazo e, conseqüentemente, a sustentabilidade.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,3 % do PIB em 2021, a 1,3 % do PIB em 2022, a 1,5 % do PIB em 2023, a 1,3 % do PIB em 2024 e a 1,1 % do PIB em 2025. O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe também que os empréstimos no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ascendam a 0,7 % do PIB em 2021, a 0,2 % do PIB em 2022 e a 0,1 % do PIB em cada ano no período de 2023 a 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ⁽⁵⁾ e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) 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 através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência)

⁽⁵⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade de Portugal para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 3,2 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021, bem como à recuperação prevista da economia. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 123 % do PIB em 2022. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera 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 - 1,1 % 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 0,1 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista equivalente a 0,2 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 0,7 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 2,2 % do PIB em 2023 para 1,6 % em 2024. O défice das administrações públicas deverá assim deixar de exceder o valor de referência previsto no Tratado de 3 % do PIB em 2023. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 0,3 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. 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, manter-se inalterada. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito expansionista 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, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,3 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 3 % ⁽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 de Portugal.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 120,7 % do PIB em 2023 para 117,1 % do PIB em 2024. À luz do elevado rácio da dívida que, segundo as projeções, deverá diminuir gradualmente ao longo do tempo, considera-se que Portugal enfrenta riscos elevados em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente 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.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

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

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

- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado por Portugal à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE PORTUGAL DEVERÁ:

1. Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente; preservar o investimento financiado a nível nacional; limitar 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,
3. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/23)

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 3 de abril de 2020, o Conselho adotou a Decisão (UE) 2020/509 ⁽³⁾ sobre a existência de um défice excessivo na Roménia uma vez que o país não cumpria o critério do défice em 2019. Esta constatação baseava-se nos objetivos orçamentais atualizados apresentados pelo Governo, tendo a subsequente publicação do défice das administrações públicas registado — de 4,3 % do PIB — confirmado esse incumprimento. A superação do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado resultou de uma persistente acumulação de desequilíbrios orçamentais devida à condução de uma política orçamental expansionista desde 2016, num período de forte crescimento económico. Em 3 de abril de 2020, o Conselho emitiu igualmente uma Recomendação ⁽⁴⁾ com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo na Roménia, o mais tardar, até 2022.

⁽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⁾ Decisão (UE) 2020/509 do Conselho, de 3 de abril de 2020, sobre a existência de um défice excessivo na Roménia (JO L 110 de 8.4.2020, p. 58).

⁽⁴⁾ Recomendação do Conselho, de 3 de abril de 2020, com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo na Roménia (JO C 116 de 8.4.2020, p. 1).

- (3) Em 20 de julho de 2020, o Conselho adotou uma recomendação ⁽⁵⁾ («Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020»). Recomendou que a Roménia prosseguisse políticas orçamentais em sintonia com a recomendação do Conselho de 3 de abril de 2020, adotando simultaneamente todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia de COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente.
- (4) 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 ⁽⁶⁾, 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.
- (5) 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. Na Comunicação, a Comissão declarou também que, no seu entender, 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 5 de maio de 2021, a Roménia apresentou o seu Programa de Convergência para 2021, fora do prazo estabelecido no 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 Roménia foi de 9,2 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 47,3 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -3,6 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 1,5 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Roménia 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 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 1½% do PIB.
- (8) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022. De acordo com o Programa de Convergência para 2021, o PIB real deverá crescer 5,0 % em 2021 e 4,8 % em 2022. Em ambos os anos, prevê-se que este crescimento seja principalmente impulsionado pela procura interna, com um forte crescimento do consumo e do investimento. Nas suas previsões da primavera de 2021, a Comissão prevê que o crescimento da Roménia excederá ligeiramente o previsto no Programa de Convergência para 2021, atingindo 5,1 % em 2021 e 4,9 % em 2022, também impulsionado pela procura interna.
- (9) No seu Programa de Convergência para 2021, o Governo prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 9,2 % do PIB em 2020 para 8 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 50,8 % 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 3,3 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias de 1,5 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (10) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Roménia 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 défice públicos. As medidas adotadas pela Roménia em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 são temporárias ou foram acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Ao mesmo tempo, verificou-se um impacto orçamental contínuo das medidas expansionistas adotadas antes da pandemia de COVID-19. Estas medidas incluíram, entre outras, aumentos das pensões e de outras despesas sociais, bem como desagravamentos fiscais.

⁽⁵⁾ Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Roménia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 149).

⁽⁶⁾ 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).

- (11) 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 0,1 % do PIB em 2021, a 0,6 % do PIB em 2022, a 1,2 % do PIB em 2023, a 1,2 % do PIB em 2024, a 0,9 % do PIB em 2025 e a 0,9 % do PIB em 2026. O Programa de Convergência para 2021 pressupõe também que os empréstimos no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ascendam a 2,3 % do PIB em 2025 e a 2,5 % do PIB em 2026. As previsões da Comissão da primavera de 2021 só incluem as subvenções nas suas projeções orçamentais, uma vez que o Programa de Convergência para 2021 pressupõe que os empréstimos só começarão a ser concedidos findo o período abrangido pelas referidas previsões da primavera de 2021.
- (12) A fim de avaliar a orientação orçamental global na atual conjuntura, as transferências significativas a partir do orçamento da União (nomeadamente através 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.
- (13) As previsões incluídas no Programa de Convergência da Roménia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 6,2 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 52,9 % do PIB em 2022. Estas projeções são mais favoráveis do que as previsões da Comissão da primavera 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 - 0,5 % do PIB ⁽⁷⁾. 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 0,4 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 ⁽⁸⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá ser neutra.
- (14) 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 4,4 % do PIB em 2023 para 2,9 % do PIB em 2024. O défice das administrações públicas deverá assim deixar de exceder o valor de referência previsto no Tratado de 3 % 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 0,6 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. 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 0,2 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista de 0,1 pontos percentuais do PIB ⁽⁹⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,8 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 5¾%. ⁽¹⁰⁾ 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 Roménia.
- (15) O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 53,3 % do PIB em 2023 e diminuir para 52,4 % do PIB em 2024. À luz da trajetória do aumento da dívida, que deverá ser particularmente rápido no médio prazo, devido principalmente ao elevado défice previsto para 2022, bem como a condições de financiamento desfavoráveis em comparação com outros Estados-Membros, considera-se que a Roménia enfrenta riscos elevados em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (16) Em 2 de junho de 2021, a Comissão recomendou uma Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice excessivo na Roménia até 2024. De acordo com essa recomendação, a Roménia deverá atingir um défice nominal das administrações públicas equivalente a 8,0 % do PIB em 2021, a 6,2 % do PIB em 2022, a 4,4 % do PIB em 2023 e a 2,9 % do PIB em 2024, o que permitirá uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida de 3,4 % em 2021, de 1,3 % em 2022, de 0,9 % em 2023 e de 0,0 % em 2024. Daí decorre um ajustamento estrutural anual de 0,7 % do PIB em 2021, 1,8 % do PIB em 2022, 1,7 % do PIB em 2023 e 1,5 % do PIB em 2024.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

⁽⁹⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

⁽¹⁰⁾ Estimado pela Comissão, de acordo com a metodologia acordada em comum.

(17) O Conselho avaliou o Programa de Convergência para 2021 e o seguimento dado pela Roménia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A ROMÉNIA DEVERÁ:

1. Prosseguir políticas orçamentais em sintonia com a Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2021, com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo na Roménia ⁽¹¹⁾.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

⁽¹¹⁾ Ver página ... do presente Jornal Oficial.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 18 de junho de 2021****com vista a pôr termo à situação de défice excessivo na Roménia**

(2021/C 304/24)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 126.º, n.º 7,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Nos termos do artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, os Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos.
- (2) O Pacto de Estabilidade e Crescimento assenta no objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas como forma de criar condições mais propícias à estabilidade dos preços e a um crescimento forte e sustentável, favorável à criação de emprego.
- (3) Na sequência de uma recomendação da Comissão, o Conselho decidiu, em 3 de abril de 2020, através da Decisão (UE) 2020/509 ⁽¹⁾, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 6, do Tratado, que existia um défice excessivo na Roménia e emitiu uma recomendação no sentido da sua correção o mais tardar até 2022 ⁽²⁾ («Recomendação do Conselho de 3 de abril de 2020»), em conformidade com o artigo 126.º, n.º 7, do Tratado e com o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ⁽³⁾.
- (4) Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação sobre a ativação da cláusula de exceção de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Essa cláusula, 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 do Conselho ⁽⁴⁾ e 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 caso 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 exceção de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento 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.
- (5) Em 15 de setembro de 2020, as autoridades romenas apresentaram um relatório sobre as medidas tomadas em resposta à Recomendação do Conselho de 3 de abril de 2020. Esse relatório apontava uma importante degradação das finanças públicas em 2020, fundamentalmente devido à pandemia de COVID-19.
- (6) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação sobre a situação orçamental na Roménia. Tendo em conta a incerteza excepcional inerente ao extraordinário impacto macroeconómico e orçamental da pandemia de COVID-19, a Comissão considerou que não poderia ser tomada nessa fase nenhuma decisão sobre novas medidas a título do procedimento relativo ao défice excessivo iniciado em relação à Roménia. Em particular, essa incerteza excepcional, nomeadamente relativamente à configuração de uma trajetória credível de política orçamental, não permitiu à Comissão apresentar nessa fase uma recomendação ao Conselho ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado. A Comissão declarou que iria reavaliar a situação orçamental da Roménia na

⁽¹⁾ Decisão (UE) 2020/509 do Conselho, de 3 de abril de 2020, sobre a existência de um défice excessivo na Roménia (JO L 110 de 8.4.2020, p. 58).

⁽²⁾ Recomendação do Conselho, de 3 de abril de 2020, com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo na Roménia (JO C 116 de 8.4.2020, p. 1).

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ 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 (JO L 209 de 2.8.1997, p. 1).

primavera de 2021, com base nos dados da execução orçamental de 2020, no orçamento de 2021 e nas previsões económicas de primavera da Comissão de 2021, e que, se fosse o caso, proporia novas medidas ao abrigo do procedimento por défice excessivo, tomando em consideração a continuação da aplicação da cláusula de exceção de âmbito geral do Plano de Estabilidade e Crescimento em 2021.

- (7) 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. Nessa comunicação, a Comissão expressou o seu entendimento no sentido de que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de exceção de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento deveria ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação 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. Em 2 de junho de 2021, a Comissão adotou uma Comunicação intitulada «Coordenação das políticas económicas em 2021: superar a COVID-19, apoiar a recuperação e modernizar a nossa economia», de acordo com a qual a cláusula de exceção de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento continuará a ser aplicada em 2022 e deverá ser desativada em 2023.
- (8) De acordo com a atualização do Acompanhamento da Sustentabilidade da Dívida de 2020 da Comissão que reflete as previsões económicas de primavera da Comissão de 2021, os riscos para a sustentabilidade orçamental a médio e longo prazo da Roménia continuam a ser elevados e deverão ser objeto de um plano orçamental a médio prazo adequado, que terá de ser apoiado por medidas estruturais.
- (9) À luz da forte contração da atividade económica associada à pandemia de COVID-19 e da resultante necessidade de políticas orçamentais que apoiem a economia em 2021 e 2022, a Recomendação do Conselho de 3 de abril de 2020 deixou de constituir uma base jurídica relevante para a formulação de orientações de política orçamental dirigidas à Roménia.
- (10) Nos termos da última frase do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, em caso de recessão económica grave na área do euro ou na União no seu conjunto, o Conselho pode decidir, sob recomendação da Comissão, adotar uma recomendação revista nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.
- (11) Nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado e do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97, o Conselho deverá apresentar uma recomendação ao Estado-Membro em causa, estabelecendo um prazo para a correção da situação de défice excessivo. A recomendação deve estabelecer um prazo máximo de seis meses para que o Estado-Membro em causa tome medidas eficazes para corrigir o défice excessivo, prazo esse que poderá ser reduzido para três meses se a gravidade da situação o justificar. Além disso, numa recomendação de correção de um défice excessivo, o Conselho solicitará o cumprimento de objetivos orçamentais anuais que, com base nas previsões subjacentes à recomendação, sejam coerentes com uma melhoria anual mínima do saldo estrutural, ou seja, do saldo corrigido das variações cíclicas excluindo medidas extraordinárias e outras medidas temporárias, de pelo menos 0,5 % do PIB como valor de referência.
- (12) O PIB real da Roménia registou uma contração de 3,9 % em 2020. De acordo com as previsões económicas de primavera da Comissão de 2021, a economia romena deverá regressar a um crescimento de 5,1 % em 2021 e 4,9 % em 2022. Espera-se uma recuperação do consumo privado à medida que a vacinação for avançando e as medidas de distanciamento social gradualmente levantadas, enquanto o crescimento dos salários deverá também permanecer robusto. A introdução progressiva de projetos no âmbito do plano de recuperação e resiliência, como referido no Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽⁹⁾, deverá dar um novo impulso ao crescimento do investimento. O contributo das exportações líquidas, ou seja, das exportações menos as importações, deverá permanecer negativo ao longo do período abrangido pelas previsões. Tal deve-se ao facto de ser expectável um aumento das importações estimulado pela recuperação do consumo privado e também pelo aumento do investimento. As previsões indicam que as exportações também serão apoiadas por uma recuperação da procura externa, mas deverão permanecer menos dinâmicas do que as importações. As perspetivas de crescimento estão sujeitas a riscos equilibrados. Por um lado, uma estratégia orçamental de médio prazo credível poderá ajudar a dissipar as preocupações quanto à sustentabilidade orçamental, em particular se for combinada com reformas estruturais ambiciosas (incluindo as contidas no plano de recuperação e resiliência), o que ajudaria a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos da Roménia, limitaria os riscos para a estabilidade financeira e contribuiria para um crescimento sustentável, nomeadamente por via da melhoria do clima de investimento. Por outro lado, a incerteza quanto à elaboração das políticas públicas e os atrasos ou ineficiências na execução do plano de recuperação e resiliência poderão ter efeitos negativos na confiança.

(9) 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).

- (13) Em 2 de março de 2021, o Parlamento romeno adotou o orçamento e a estratégia orçamental de médio prazo para 2021. Essa estratégia orçamental, juntamente com informações sobre o perfil dos apoios financeiros a fundo perdido e empréstimos ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência («Mecanismo»), foi tida em conta no Programa de Convergência de 2021 («Programa de Convergência»), que foi apresentado à Comissão em 5 de maio de 2021. Partindo de um défice das administrações públicas de 9,2 % do PIB em 2020, o Programa de Convergência visa um valor inferior a 3 % do PIB até 2024, com as seguintes etapas: 8,0 % do PIB em 2021, 6,2 % do PIB em 2022, 4,4 % do PIB em 2023 e 2,9 % do PIB em 2024. O ajustamento orçamental previsto no Programa de Convergência baseia-se principalmente nas despesas. Prevê-se um maior controlo da despesa (redução em percentagem do PIB), em especial no que se refere aos salários do sector público (diminuição de 1,4 pontos percentuais entre 2022 e 2024) e às transferências sociais (diminuição de 0,9 pontos percentuais entre 2022 e 2024).
- (14) As previsões económicas de primavera da Comissão de 2021, com um horizonte até 2024, apontam para um défice das administrações públicas de 8,0 % do PIB em 2021, 7,1 % do PIB em 2022 e 6,8 % do PIB em 2023 e 2024. Essa previsão tem em conta a despesa que se espera venha a ser financiada por apoios financeiros a fundo perdido e por empréstimos do Mecanismo, tal como apresentadas no Programa de Convergência e nas informações adicionais fornecidas pela Roménia. A diminuição do défice global das administrações públicas projetada pela Comissão é principalmente impulsionada pela gradual supressão das medidas de emergência adotadas em resposta à pandemia de COVID-19, pelo aumento das receitas induzido pela recuperação económica projetada e pelo impacto positivo adicional do investimento e das reformas que se espera venham a ser financiados pelo Mecanismo. Além disso, o Governo romeno decidiu congelar os salários do sector público em 2021 e 2022, adiar o aumento das pensões em 2021 e aumentá-las moderadamente em 2022, o que contribuiu para melhorar as perspetivas em comparação com as previsões económicas de outono da Comissão de 2020. Essas medidas já foram adotadas. Adicionalmente, o Governo romeno tem intenção de adotar uma nova legislação para o sistema de pensões de reforma, assegurando em termos globais a estabilidade das despesas com pensões em percentagem do PIB. A projeção de um défice mais elevado nas previsões económicas de primavera da Comissão de 2021, em comparação com o Programa de Convergência, decorre do facto de a consolidação prevista não estar plenamente apoiada em medidas adotadas ou já anunciadas de forma credível, pelo que não pôde ser tida em conta naquelas previsões. A Comissão prevê uma melhoria do défice estrutural de 0,7 pontos percentuais do PIB em 2021 e de 0,5 pontos percentuais do PIB em 2022, seguida de uma deterioração de 0,1 pontos percentuais do PIB em 2023 e de 0,4 pontos percentuais do PIB em 2024.
- (15) A dívida pública elevava-se a 34,7 % do PIB no final de 2018, a 35,3 % do PIB no final de 2019 e a 47,3 % do PIB no final de 2020. De acordo com as previsões económicas de primavera da Comissão de 2021, deverá aumentar para 49,7 % do PIB no final de 2021, 52,7 % do PIB no final de 2022 e 59,5 % do PIB no final de 2024, aproximando-se assim pela primeira vez do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado, na ausência de medidas corretivas que acresçam às já adotadas ou anunciadas de forma credível.
- (16) A análise da sustentabilidade da dívida no médio e longo prazo, atualizada após as previsões económicas de primavera da Comissão de 2021, confirma que os riscos para a sustentabilidade são elevados a médio prazo. De acordo com uma projeção de base a 10 anos, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá continuar a aumentar ao longo do período de projeção, para atingir um nível próximo de 90 % do PIB. Os riscos para a sustentabilidade da dívida são impulsionados por grandes défices orçamentais, pelos custos decorrentes do envelhecimento da população e pela vulnerabilidade da trajetória da dívida aos choques macro-orçamentais. Os aumentos das pensões, adotados no verão de 2019 e por enquanto adiados até ao final de 2022, constituem a principal fonte de riscos para a sustentabilidade da dívida. A estrutura da dívida, com uma elevada percentagem expressa em moeda estrangeira e uma percentagem significativa detida por não residentes, contribui para os riscos em matéria de sustentabilidade da dívida, embora as intervenções do Banco Nacional da Roménia no mercado secundário tenham ajudado a manter os custos dos empréstimos públicos em níveis favoráveis em 2020. Além disso, existem riscos associados aos passivos contingentes decorrentes de garantias estatais (equivalentes a 1,4 % do PIB) concedidas às empresas e aos trabalhadores por conta própria durante a crise da COVID-19. As necessidades brutas de financiamento deverão aumentar. Em contrapartida, as reformas e os investimentos no âmbito do *Next Generation EU*, se forem efetivamente implementados, deverão ter um impacto positivo no crescimento do PIB nos próximos anos, contribuindo assim para a sustentabilidade da dívida.
- (17) Nos termos do artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, a correção da situação de défice excessivo deverá ser realizada no ano seguinte à sua identificação, salvo se se verificarem circunstâncias especiais. A trajetória de ajustamento deve ser determinada em consonância com o Regulamento (CE) n.º 1467/97, tendo em conta a situação económica e orçamental do Estado-Membro em questão.
- (18) Essas circunstâncias especiais verificam-se atualmente na Roménia. A concessão de um prazo adicional de um ano à Roménia, embora sendo consentânea com a regra estabelecida no artigo 3.º, n.º 4, do regulamento (CE) n.º 1467/97, exigiria um ajustamento orçamental muito acentuado e resultaria em perdas de produção significativas, podendo

assim comprometer a recuperação económica na sequência da pandemia de COVID-19. Uma trajetória de ajustamento com um prazo para a correção do défice excessivo até 2024, embora exigindo também ajustamentos anuais substanciais, implicará um esforço mais gradual e permitirá um bom equilíbrio entre a consolidação orçamental e o apoio à recuperação económica. A nova trajetória de ajustamento tem igualmente em conta a situação orçamental alterada, incluindo a evolução orçamental em 2020 e a nova estratégia orçamental estabelecida pelo Governo romeno. As reformas, nomeadamente quando melhorarem a gestão das finanças públicas, serão fundamentais para assegurar uma correção duradoura do défice excessivo. A luz dessas considerações, e em consonância com as orientações de política orçamental estabelecidas na Comunicação da Comissão de 3 de março de 2021, justifica-se a fixação de um prazo para a correção do défice excessivo até 2024.

- (19) Uma trajetória de ajustamento credível e sustentável à luz desse prazo exigiria que a Roménia atingisse um objetivo nominal de défice das administrações públicas de 8,0 % do PIB em 2021, de 6,2 % do PIB em 2022, de 4,4 % do PIB em 2023 e de 2,9 % do PIB em 2024, em consonância com os objetivos estabelecidos pelo próprio Governo. Essa evolução seria, com base nas previsões económicas de primavera da Comissão de 2021, coerente com uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida de 3,4 % em 2021, de 1,3 % em 2022, de 0,9 % em 2023 e de 0,0 % em 2024 ⁽⁶⁾. Essas taxas de crescimento da despesa pública primária líquida serão o principal indicador utilizado para avaliar o esforço orçamental, caso seja necessária uma análise mais cuidada. O ajustamento orçamental anual do saldo estrutural corresponde a 0,7 % do PIB em 2021, a 1,8 % do PIB em 2022, a 1,7 % do PIB em 2023 e a 1,5 % do PIB em 2024.
- (20) A fim de avaliar a orientação global da política orçamental, na atual conjuntura os pagamentos significativos a partir do orçamento da União (no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União) devem ser incluídos no valor agregado das despesas em causa, enquanto indicadores dessa orientação ⁽⁷⁾. Assim sendo, os fundos da União deverão ter um impacto positivo significativo na economia romena nos próximos anos. Em termos mais concretos, os investimentos e reformas apoiados pelo Mecanismo darão à Roménia uma oportunidade para melhorar a sua posição orçamental subjacente a médio prazo, sem por isso comprometer os apoios ao crescimento e à criação de emprego.
- (21) As medidas de consolidação orçamental devem assegurar uma correção duradoura do défice excessivo, visando simultaneamente a melhoria da qualidade das finanças públicas e o reforço do potencial de crescimento da economia. As reformas de natureza orçamental e económica mais alargada, incluindo as reformas do sistema de pensões, da administração fiscal, dos salários do sector público e da governação das empresas públicas, deverão apoiar o esforço de consolidação orçamental e torná-lo sustentável.
- (22) Desde 2016, a Roménia tem aplicado sistemática e repetidamente exceções às suas regras orçamentais nacionais e ao calendário para a adoção da estratégia orçamental de médio prazo, consagrada no quadro orçamental nacional. Futuramente, o ajustamento orçamental da Roménia deverá ser apoiado pela plena aplicação do quadro orçamental nacional,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

1. A Roménia deverá pôr termo à situação de défice excessivo até 2024, o mais tardar.
2. A Roménia deverá atingir um objetivo nominal de défice das administrações públicas de 8,0 % do PIB em 2021, 6,2 % do PIB em 2022, 4,4 % do PIB em 2023 e 2,9 % do PIB em 2024, situação que é coerente com uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida de 3,4 % em 2021, 1,3 % em 2022, 0,9 % em 2023 e 0,0 % em 2024. o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,7 % do PIB em 2021, 1,8 % do PIB em 2022, 1,7 % do PIB em 2023 e 1,5 % do PIB em 2024.
3. A Roménia deverá aplicar integralmente as medidas já adotadas para 2021. Deve especificar e aplicar as medidas adicionais que forem necessárias para alcançar a correção do seu défice excessivo até 2024. As medidas de consolidação orçamental devem assegurar uma correção sustentável de modo favorável ao crescimento. Quaisquer receitas extraordinárias devem ser utilizadas para reduzir o défice das administrações públicas.

⁽⁶⁾ A despesa pública primária líquida é composta pelas despesas públicas totais, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é atenuada ao longo de um período de quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita e os aumentos de receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa, são compensadas entre si.

⁽⁷⁾ A orientação orçamental global é medida comparando a variação das despesas primárias (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas, mas incluindo as variações da despesa financiadas pelo Mecanismo e por outros apoios financeiros a fundo perdido da União), com a taxa média de crescimento potencial a 10 anos. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas integradas no plano de recuperação e resiliência, que poderão impulsionar o crescimento económico potencial da Roménia. Um sinal negativo do indicador corresponde a um excesso de crescimento das despesas primárias em comparação com o crescimento económico de médio prazo, o que indica uma política orçamental expansionista.

4. O Conselho estabelece um prazo até 15 de outubro de 2021 para que a Roménia tome medidas eficazes e, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 4-A do Regulamento (CE) n.º 1467/97, comunique informações sobre a estratégia de consolidação prevista com vista à realização dos objetivos estabelecidos. Subsequentemente, a Roménia deverá apresentar um relatório sobre os progressos realizados na aplicação da presente recomendação, pelo menos de seis em seis meses, até que a situação de défice excessivo esteja corrigida. A Roménia deverá além disso assegurar a plena aplicação do seu quadro orçamental nacional. A fim de assegurar o sucesso da estratégia orçamental de médio prazo, será também importante apoiar a consolidação orçamental por via de reformas abrangentes.

A destinatária da presente recomendação é a Roménia.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/25)

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 5.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 Eslovénia 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 Eslovénia 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

⁽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 Eslovénia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslovénia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 157).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Eslovénia era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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 execução 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) Em 30 de abril de 2021, a Eslovénia apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, em consonância com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Eslovénia foi de 8,4 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 80,8 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em - 8,9 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 5,2 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Eslovénia 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 5,5 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja inferior a ½% do PIB.
- (10) 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 Eslovénia, 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.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é prudente para 2021 e 2022. De acordo com as previsões do Programa de Estabilidade para 2021, o PIB real deverá aumentar 4,6 % em 2021 e 4,4 % em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para que o PIB real cresça 4,9 % em 2021 e 5,1 % em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para uma retoma do consumo privado um pouco mais rápida do que o previsto no Programa de Estabilidade para 2021, devido à libertação da procura reprimida durante a crise e ao facto se prever um maior crescimento do emprego e dos salários. As previsões da Comissão da primavera de 2021 também preveem um maior dinamismo do investimento em 2022 e um nível superior de exportações em 2021 e 2022.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo prevê um aumento do défice das administrações públicas, que passará de 8,4 % do PIB em 2020 para 8,6 % do PIB em 2021, e uma diminuição do rácio da dívida, que passará para 80,4 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 9,2 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 2,6 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021, segundo as quais o défice das administrações públicas deverá atingir 8,5 % do PIB, ao passo que o rácio dívida-PIB deverá atingir 79,0 % do PIB. Embora ambas as projeções apontem para um aumento significativo das despesas primárias que não pode ser explicado pelas medidas temporárias ligadas à crise, existem diferenças quanto à sua composição. As previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um abrandamento do investimento público, devido à menor absorção dos fundos da União em 2021 e à implantação mais morosa dos projetos de investimento financiados a nível nacional. É igualmente de prever um maior crescimento nominal de algumas categorias de despesas correntes. O rácio da dívida projetado nas previsões da Comissão da primavera de 2021 é inferior graças a uma dinâmica do PIB nominal mais favorável.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Eslovénia 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 défice 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 Eslovénia em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 são, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,6 % do PIB em 2021, a 1,2 % do PIB em 2022 e a 0,7 % do PIB em 2023. O Programa prevê despesas adicionais equivalentes a 0,2 % do PIB em 2024 e a cerca de 0,3 % do PIB em 2025 e 2026. O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe também que os empréstimos no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ascendam a 0,1 % do PIB em 2022 e cheguem até 0,4 % do PIB em 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2021 não incluem plenamente estas subvenções nas suas projeções orçamentais, devido à ausência destas informações na data de referência dessas previsões. Em vez disso, as previsões da Comissão da primavera de 2021 pressupõem que as despesas financiadas pelas subvenções ascendam a 0,2 % do PIB em 2021 e a 0,6 % do PIB em 2022, com base nas informações do plano de recuperação e resiliência adotado pelo Governo em 28 de abril de 2021.
- (15) 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 incerteza significativa 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 ocorrerem 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 também terá de ser adaptado^(?) e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) 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

^(?) 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.

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 através 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.

- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Eslovénia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 5,7 % do PIB em 2022, devido principalmente à recuperação económica e à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 79,6 % do PIB em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 projetam um nível inferior dos rácios do défice (4,7 % do PIB) e da dívida (76,7 % do PIB). Em ambas as projeções, a trajetória das despesas primárias (excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise) mantém-se a níveis elevados. A diferença nas projeções relativas ao défice explica-se em grande parte pela existência de um cenário macroeconómico mais favorável nas previsões da Comissão da primavera de 2021, que faz com que as despesas totais representem uma menor percentagem do PIB. Nenhuma das duas projeções inclui o impacto de algumas medidas, nomeadamente um grande pacote de reformas fiscais recentemente adotado pelo Governo. De acordo com as informações fornecidas no Programa de Estabilidade para 2021, essas medidas, se forem adotadas pelo Parlamento, poderão resultar num agravamento do défice equivalente a, pelo menos, 0,7 % do PIB em 2022. 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 pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em -0,1 % 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 0,3 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito neutro⁽⁷⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 impulsionar 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 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 3,8 % do PIB em 2023 para 2,8 % em 2024. O défice das administrações públicas deverá assim deixar de exceder o valor de referência previsto no Tratado de 3 % do PIB em 2024. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 1,5 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. 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, diminuir 0,6 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,4 pontos percentuais do PIB⁽⁸⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 0,6 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 4¼%⁽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 potencial da Eslovénia.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional também deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

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

- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 79,0 % do PIB em 2023 para 78,0 % do PIB em 2024. Considera-se que a Eslovénia enfrenta riscos médios em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Eslovénia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A ESLOVÉNIA 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,
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,
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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

(2021/C 304/26)

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 5.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 Eslováquia 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 Eslováquia prosseguir 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país e ser oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.

⁽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 Eslováquia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslováquia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 164).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Eslováquia era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza. No entanto, algumas medidas não pareciam ser temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias.
- (5) 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 execução 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) Em 12 de maio de 2021, a Eslováquia apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, fora do prazo estabelecido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Eslováquia foi de 6,2 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 60,6 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em - 4,8 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,6 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Eslováquia 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 2,1 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 1 % do PIB.

(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).

- (10) 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 Eslováquia, 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. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido, ao contrário do que aconteceu com o critério da dívida.
- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é realista para 2021 e 2022, tendo em conta a incerteza atual. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, o PIB real deverá aumentar 3,3 % em 2021 e 6,3 % em 2022. A título de comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para uma recuperação mais concentrada na fase inicial, com um crescimento do PIB real equivalente a 4,8 % em 2021 e a 5,2 % em 2022.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo prevê um aumento do défice das administrações públicas, que passará de 6,2 % do PIB em 2020 para 9,9 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 64,1 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação no saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 4,0 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 2,3 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Os rácios do défice e da dívida projetados são superiores aos indicados nas previsões da Comissão da primavera de 2021. A Comissão prevê um défice das administrações públicas de 6,5 % e um rácio da dívida de 59,5 % em 2021. As previsões da Comissão da primavera de 2021 não incluem a constituição de uma provisão para despesas ligadas à pandemia equivalente a 2,4 pontos percentuais do PIB, nem as despesas mais elevadas das empresas estatais e do Instituto da Segurança Social, que fazem parte das administrações públicas, uma vez que essas informações não estavam disponíveis na data de referência das previsões. Comparativamente ao Programa de Estabilidade para 2021, as previsões da Comissão apontam para receitas superiores em 0,2 pontos percentuais do PIB e para despesas inferiores em 3,4 pontos percentuais. As principais diferenças nas despesas prendem-se com os níveis inferiores de consumo intermédio, de pagamentos sociais e de subvenções projetados nas previsões da Comissão da primavera de 2021. O valor mais baixo da dívida previsto pela Comissão explica-se, essencialmente, por um saldo primário mais baixo (em 3,6 pontos percentuais).
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Eslováquia 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 défice 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 Eslováquia em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. No entanto, algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 não parecem ser 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 cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, resultando principalmente da reintrodução dos subsídios de Natal, de alterações no regime de energia verde, de aumentos salariais para os militares, de uma redução do imposto sobre os veículos a motor, da revogação da taxa bancária, da concessão de subvenções a unidades de cuidados de saúde e dos créditos de imposto por filhos a cargo. Estas medidas não temporárias só foram parcialmente compensadas pelo congelamento da pensão mínima e pelo aumento dos custos operacionais dos ministérios.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 ainda não inclui as subvenções a receber no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência nos seus agregados orçamentais. Não obstante, no seu cenário macroeconómico subjacente pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência equivalentes a 0,2 % do PIB em 2021, a 1,1 % do PIB em 2022 e a 1,3 % do PIB em 2023 e 2024. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ⁽⁵⁾ e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.

- (16) 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 através 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.
- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Eslováquia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 5,1 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 65,5 % do PIB em 2022. Estas projeções estão acima das previsões da Comissão da primavera de 2021. Comparativamente ao Programa de Estabilidade para 2021, as previsões da Comissão assumem medidas de combate à COVID-19 menos significativas e um maior ritmo de utilização dos fundos da União em 2022. 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 + 0,9 % 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 0,8 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,7 pontos percentuais do PIB ⁽⁷⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 1,1 pontos percentuais do PIB.
- (18) 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 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 4,1 % do PIB em 2023 para 3,8 % em 2024. O défice das administrações públicas deverá assim exceder o valor de referência previsto no Tratado de 3 % do PIB durante toda a vigência do Programa de Estabilidade para 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a orientação orçamental global — incluindo o impacto na procura agregada do investimento financiado tanto pelo orçamento nacional como pelo orçamento da União, em especial através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — é estimada em 0,2 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. A contribuição positiva das despesas

⁽⁵⁾ 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.

⁽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⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da União deverá, de acordo com as projeções, diminuir 0,3 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito neutro ⁽⁸⁾. A contribuição das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) financiadas a nível nacional deverá, de acordo com as projeções, ter um efeito contracionista equivalente a 1,3 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 4½ % ⁽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 Eslováquia.

- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar, passando de 64,6 % do PIB em 2023 para 65,8 % do PIB em 2024. Considera-se que a Eslováquia enfrenta riscos médios em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Eslováquia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A ESLOVÁQUIA 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,
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,
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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 1,6 pontos percentuais do PIB.

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

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

(2021/C 304/27)

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 5.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 Finlândia 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 Finlândia 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) Na sua Recomendação de 2021 sobre a política económica da área do euro, o Conselho referiu que as políticas orçamentais deverão continuar a apoiar a economia em todos os Estados-Membros da área do euro ao longo de 2021 e que as medidas estratégicas devem adaptar-se às circunstâncias específicas de cada país, sendo oportunas, temporárias e devidamente orientadas. Logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, as medidas de emergência deverão ser gradualmente suprimidas, combatendo simultaneamente o impacto da crise a nível social e do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento. Os Estados-Membros deverão desenvolver reformas para reforçar a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social para todos.

⁽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 Finlândia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 171).

- (4) Em 18 de novembro de 2020, a Comissão adotou os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro para 2021, com base numa avaliação qualitativa das medidas orçamentais. A Comissão considerou que o projeto de plano orçamental da Finlândia era globalmente conforme com as recomendações de política orçamental definidas na Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020, e que a maior parte das medidas incluídas no projeto de plano orçamental apoiava a atividade económica num contexto de considerável incerteza.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) Em 13 de maio de 2021, a Finlândia apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2021, não tendo assim respeitado o prazo fixado no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) Em 2020, com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Finlândia foi de 5,4 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 69,2 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em -4,6 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,0 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Finlândia 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 20,1 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 1 % do PIB.
- (10) 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 Finlândia, 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.

(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).

- (11) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é plausível para 2021 e 2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, as projeções apontam para um crescimento do PIB real de 2,6 % em 2021 e de 2,5 % em 2022, o que se coaduna com as previsões da Comissão da primavera de 2021, que, no entanto, preconizam um aumento do consumo e um crescimento do PIB ligeiramente superiores em 2022.
- (12) No seu Programa de Estabilidade para 2021, o Governo prevê uma redução no défice das administrações públicas, que passará de 5,4 % do PIB em 2020 para 4,7 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá aumentar para 71,6 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2021, a variação do saldo orçamental primário, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 4,1 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 1,5 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções estão em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021.
- (13) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica associada, a Finlândia 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 défice 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 Finlândia em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 são temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes.
- (14) O Programa de Estabilidade para 2021 pressupõe a realização de investimentos e reformas financiados por subvenções no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência num montante equivalente a 0,1 % do PIB em 2021, a 0,2 % do PIB em 2022, a 0,2 % do PIB em 2023, a 0,2 % do PIB em 2024 e a 0,1 % do PIB em 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem essas subvenções nas suas projeções orçamentais, mas partem da premissa de que as verbas para as medidas a financiar pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência serão sobretudo desembolsadas em 2021 e 2022.
- (15) 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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ^(?) e complementado com informações adicionais que permitam avaliar plenamente a orientação da política orçamental.
- (16) 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.
- (17) As previsões incluídas no Programa de Estabilidade da Finlândia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 2,9 % do PIB em 2022, devido principalmente à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar para 72,4 % do PIB em 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2021 apontam para um menor défice (2,1 % do

^(?) 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) e um rácio da dívida inferior (70,1 % do PIB), o que reflete sobretudo a inclusão das medidas tomadas pelo Governo em 29 de abril no âmbito do Programa de Estabilidade para 2021, bem como as previsões da Comissão que apontam para uma recuperação económica mais robusta em 2022. De acordo com as 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 0,5 % 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 0,1 pontos percentuais do PIB. O investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito contracionista equivalente a 0,2 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 contracionista equivalente a 0,4 pontos percentuais do PIB.

- (18) 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 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 da 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.
- (19) De acordo com os planos orçamentais de médio prazo incluídos no Programa de Estabilidade para 2021, o défice das administrações públicas deverá diminuir, passando de 2,1 % do PIB em 2023 para 1,7 % do PIB em 2024. De acordo com o Programa de Estabilidade 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 0,7 % do PIB em 2023 e em 2024, em média. A contribuição positiva das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da União deverá manter-se inalterada, de acordo com as projeções. 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 contracionista equivalente a 0,5 pontos percentuais do PIB. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 3 % ⁽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 Finlândia.
- (20) O rácio da dívida das administrações públicas deverá aumentar, passando de 73,9 % do PIB em 2023 para 74,7 % do PIB em 2024. Considera-se que a Finlândia enfrenta reduzidos riscos em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, de acordo com a mais recente análise da sustentabilidade da dívida.
- (21) Tendo em conta o atual grau de incerteza, ainda excecionalmente 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.
- (22) O Conselho avaliou o Programa de Estabilidade para 2021 e o seguimento dado pela Finlândia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A FINLÂNDIA 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,
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⁾ Prevê-se que outras despesas de capital financiadas a nível nacional resultem numa contribuição neutra.

⁽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

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

(2021/C 304/28)

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, bem como 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 de COVID-19, facilitando a coordenação das políticas orçamentais em períodos de recessão económica grave. 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 Suécia 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 Suécia 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 cria 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 Suécia para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Suécia para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 177).

⁽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 30 de abril de 2021, a Suécia 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 Suécia foi de 3,1 % do produto interno bruto (PIB), enquanto a dívida das administrações públicas aumentou para 39,9 % do PIB. A variação anual do saldo orçamental primário cifrou-se em - 3,8 % do PIB, incluindo as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 3,3 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. A Suécia 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 11,5 % do PIB; a Comissão estima que a utilização efetiva das garantias públicas em 2020 seja aproximadamente equivalente a 1 % 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 Suécia, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2020 excedeu o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice estava cumprido.
- (9) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é prudente para 2021 e realista para 2022. Com base em dados mais recentes, as previsões da Comissão da primavera de 2021 projetam uma taxa de crescimento do PIB real em 2021 superior à do cenário de base estabelecido no Programa de Convergência para 2021.
- (10) No seu Programa de Convergência para 2021, o Governo prevê um aumento do défice das administrações públicas, que passará de 3,1 % do PIB em 2020 para 4,5 % do PIB em 2021, enquanto o rácio da dívida deverá manter-se em 39,9 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Convergência para 2021, a variação do saldo orçamental primário em 2021, face ao nível registado antes da crise (2019), deverá cifrar-se em - 5,2 % do PIB, o que reflete as medidas orçamentais discricionárias equivalentes a 5,0 % do PIB em apoio da economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Estas projeções relativas ao défice das administrações públicas são superiores às previsões da Comissão da primavera de 2021, que projetam uma retoma mais rápida da atividade económica e, por conseguinte, um nível inferior de despesas com medidas de apoio específicas, em especial, medidas destinadas a cobrir o desemprego temporário e as perdas do volume de negócios de empresas gravemente afetadas pela crise.
- (11) Em resposta à pandemia de COVID-19 e à recessão económica a ela associada, a Suécia 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 limitou por sua vez o aumento da dívida e do défice públicos. As medidas orçamentais deverão potenciar o apoio à recuperação sem prejudicarem 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 Suécia em 2020 e 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. Algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 não parecem ser temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Transcendendo o horizonte abrangido pelas previsões da Comissão, estima-se, a título preliminar, que o impacto cumulativo remanescente dessas medidas não temporárias será equivalente a cerca de 1 % do PIB em 2023, resultando principalmente de várias medidas do lado da despesa e do desagramento dos impostos sobre o rendimento.

- (12) O Programa de Convergência para 2021 não inclui nenhuma despesa no quadro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. As previsões da Comissão da primavera de 2021 incluem receitas provenientes das subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência nas suas projeções orçamentais, equivalentes a 1/11 da dotação total disponível para as subvenções em 2021 e a 2/11 em 2022, e pressupõem uma integração simplificada e linear das despesas financiadas pelo referido mecanismo ⁽⁵⁾.
- (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 incerteza significativa 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 também terá de ser adaptado ⁽⁶⁾ 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 através 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 Suécia para 2021 apontam para que o défice das administrações públicas diminua para 1,0 % do PIB em 2022, em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2021, devido principalmente à recuperação económica e à descontinuação das medidas de apoio temporário adotadas em 2020 e 2021. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 37,0 % do PIB em 2022, um nível ligeiramente inferior ao projetado nas previsões da Comissão da primavera de 2021, em parte devido a efeitos de valorização. 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 -0,2 % do PIB ⁽⁷⁾. 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 0,1 pontos percentuais do PIB. A contribuição do investimento financiado a nível nacional deverá ter um efeito neutro ⁽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 0,1 pontos percentuais do PIB.

⁽⁵⁾ Ver caixa 1.2.3 nas previsões da Comissão da primavera de 2021.

⁽⁶⁾ Em especial, a repartição do investimento ao longo de quatro anos para efeitos de 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.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

- (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 impulsionar 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 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 saldo das administrações públicas deverá apresentar um excedente, passando de 0,5 % do PIB em 2023 para 1,0 % do PIB em 2024. O Programa de Convergência para 2021 não inclui as informações necessárias para estimar a orientação orçamental global em 2023 e 2024. A atual estimativa da média de 10 anos do crescimento potencial nominal corresponde a 4 %⁽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 potencial da Suécia.
- (18) O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 33,7 % do PIB em 2023 para 31,4 % do PIB em 2024. Considera-se que a Suécia enfrenta riscos reduzidos 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 excecionalmente 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 Suécia à Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020,

RECOMENDA QUE A SUÉCIA 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.
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.
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, a fim 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 proteção social para todos.

Feito no Luxemburgo, em 18 de junho de 2021.

Pelo Conselho

O Presidente

J. LEÃO

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

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações
da União Europeia
L-2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT