

RECOMANDAREA CONSILIULUI**din 18 iunie 2021****care include un aviz al Consiliului privind programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2021**

(2021/C 304/22)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice ⁽¹⁾, în special articolul 5 alineatul (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

întrucât:

- (1) La 20 martie 2020, Comisia a adoptat o comunicare privind activarea clauzei derogatorii generale din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere. Clauza derogatorie generală, astfel cum se prevede la articolul 5 alineatul (1), articolul 6 alineatul (3), articolul 9 alineatul (1) și articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, precum și la articolul 3 alineatul (5) și articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului ⁽²⁾, facilitează coordonarea politicilor bugetare în perioade de încetinire severă a creșterii economice. În comunicarea respectivă, Comisia și-a exprimat opinia potrivit căreia condițiile pentru activarea clauzei derogatorii generale erau îndeplinite, având în vedere încetinirea severă preconizată a creșterii economice, rezultată în urma pandemiei de COVID-19. La 23 martie 2020, miniștrii de finanțe ai statelor membre au fost de acord cu aprecierea Comisiei. Clauza derogatorie generală a acordat statelor membre flexibilitate bugetară pentru a le permite să facă față crizei provocate de pandemia de COVID-19. Aceasta a facilitat coordonarea politicilor bugetare într-o perioadă de încetinire severă a creșterii economice. Activarea clauzei permite o abatere temporară de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu al fiecărui stat membru, cu condiția ca această abatere să nu pună în pericol sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu. La 17 septembrie 2020, în comunicarea sa privind Strategia anuală privind creșterea durabilă pentru 2021, Comisia a anunțat că clauza derogatorie generală va rămâne activă în 2021.
- (2) La 20 iulie 2020, Consiliul a adoptat o recomandare ⁽³⁾ („recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020”). Acesta a recomandat Portugaliei să ia toate măsurile necesare, în conformitate cu clauza derogatorie generală, pentru a combate în mod eficace pandemia de COVID-19, a susține economia și a sprijini redresarea viitoare. De asemenea, acesta a recomandat Portugaliei să aplice, atunci când condițiile economice o vor permite, politici bugetare vizând realizarea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu și asigurarea sustenabilității datoriei, sporind în același timp investițiile.
- (3) Recomandarea Consiliului din 2021 privind politica economică a zonei euro indică faptul că politicile bugetare ar trebui să rămână favorabile în toate statele membre ale zonei euro pe tot parcursul anului 2021 și că măsurile în materie de politici ar trebui să fie adaptate circumstanțelor specifice fiecărei țări și să fie prompte, temporare și specifice. Atunci când condițiile epidemiologice și economice vor permite acest lucru, măsurile de urgență trebuie să fie eliminate treptat, combătând în același timp impactul crizei asupra societății și pieței muncii. Statele membre ar trebui să aplice politici bugetare prin care se urmărește să se ajungă la poziții bugetare prudente pe termen mediu și să se asigure sustenabilitatea datoriei, consolidându-se în același timp investițiile. Statele membre ar trebui să continue reformele care consolidează acoperirea, caracterul adecvat și sustenabilitatea sistemelor de sănătate și de protecție socială pentru toți.

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv (JO L 209, 2.8.1997, p. 6).

⁽³⁾ Recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020 privind programul național de reformă al Portugaliei pentru 2020 și care include un aviz al Consiliului privind programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2020 (JO C 282, 26.8.2020, p. 142).

- (4) La 18 noiembrie 2020, Comisia a adoptat avizele privind proiectele de planuri bugetare pentru 2021 ale statelor membre din zona euro, pe baza unei evaluări calitative a măsurilor bugetare. Comisia a fost de părere că proiectul de plan bugetar al Portugaliei este în general aliniat recomandărilor privind politica bugetară stabilite în recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020 și că majoritatea măsurilor incluse în proiectul de plan bugetar sprijină activitatea economică, pe fondul unei incertitudini considerabile.
- (5) Instrumentul Next Generation EU, inclusiv Mecanismul de redresare și reziliență, va asigura o redresare sustenabilă, incluzivă și echitabilă. Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului⁽⁴⁾, care a instituit Mecanismul de redresare și reziliență, a intrat în vigoare la 19 februarie 2021. Mecanismul de redresare și reziliență va oferi sprijin financiar pentru implementarea reformelor și a investițiilor, ceea ce va implica un impuls bugetar finanțat de Uniune. Acesta va contribui la redresarea economică și la implementarea unor reforme și investiții sustenabile și de stimulare a creșterii, în special pentru a promova tranziția verde și tranziția digitală, și va consolida reziliența și creșterea potențială a economiilor statelor membre. De asemenea, va ajuta finanțele publice să revină la poziții mai favorabile pe termen scurt și va contribui la consolidarea sustenabilității finanțelor publice și la creștere economică și la crearea de locuri de muncă pe termen mediu și lung.
- (6) La 3 martie 2021, Comisia a adoptat o comunicare prin care a oferit orientări de politică suplimentare pentru a facilita coordonarea politicilor bugetare și pregătirea programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre. Orientarea bugetară generală, luând în considerare bugetele naționale și Mecanismul de redresare și reziliență, ar trebui să rămână favorabilă în 2021 și 2022. În același timp, având în vedere așteptarea potrivit căreia activitatea economică se va normaliza treptat în a doua jumătate a anului 2021, politicile bugetare ale statelor membre ar trebui să devină mai diferențiate în 2022. Politicile bugetare ale statelor membre ar trebui să ia în considerare starea redresării, sustenabilitatea finanțelor publice și necesitatea de a reduce divergențele economice, sociale și teritoriale. Având în vedere necesitatea de a sprijini o redresare sustenabilă pentru Uniune, statele membre cu riscuri reduse în ceea ce privește sustenabilitatea ar trebui să își orienteze bugetele către menținerea unei politici bugetare favorabile în 2022, ținând cont de impactul Mecanismului de redresare și reziliență. Statele membre cu niveluri ridicate ale datoriei ar trebui să urmeze politici bugetare prudente, păstrând în același timp investițiile finanțate la nivel național și utilizând granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență pentru a finanța proiecte de investiții suplimentare de înaltă calitate și reforme structurale. Pentru perioada de după 2022, politicile bugetare vor trebui să țină seama în continuare de forța redresării, de gradul de incertitudine economică și de considerațiile de sustenabilitate a finanțelor publice. Reorientarea politicilor bugetare către realizarea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu, inclusiv prin eliminarea treptată a măsurilor de sprijin în timp util, va contribui la asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu.
- (7) În comunicarea sa din 3 martie 2021, Comisia a exprimat, de asemenea, opinia conform căreia decizia privind dezactivarea sau aplicarea în continuare a clauzei derogatorii generale ar trebui luată ca o evaluare generală a stării economiei, un criteriu cantitativ cheie fiind nivelul activității economice din Uniune sau din zona euro, comparativ cu nivelurile anterioare crizei (finele anului 2019). Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021, la 2 iunie 2021, Comisia a considerat că erau îndeplinite condițiile pentru continuarea aplicării clauzei derogatorii generale în 2022 și pentru dezactivarea acesteia începând cu 2023. Situațiile specifice fiecărei țări vor continua să fie luate în considerare după dezactivarea clauzei derogatorii generale.
- (8) La 30 aprilie 2021, Portugalia și-a prezentat programul de stabilitate pentru 2021 în conformitate cu articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.
- (9) În 2020, pe baza datelor validate de Eurostat, deficitul public al Portugaliei a fost de 5,7 % din produsul intern brut (PIB), în timp ce datoria publică a crescut la 133,6 % din PIB. Variația anuală a soldului bugetar primar a fost de - 6 % din PIB, incluzând măsuri bugetare discreționare de circa 3 % din PIB în sprijinul economiei și funcționarea stabilizatorilor automați. Portugalia a oferit, de asemenea, un sprijin sub formă de lichidități întreprinderilor și gospodăriilor (și anume garanții și amânări la plata impozitelor, care nu au un impact bugetar direct și imediat), estimat la aproape 4 % din PIB; Comisia estimează că utilizarea reală a garanțiilor publice în 2020 este echivalentă cu aproximativ 3½ % din PIB.
- (10) La 2 iunie 2021, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din tratat. Raportul respectiv analizează situația bugetară a Portugaliei, întrucât deficitul său public în 2020 a depășit valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat, în timp ce datoria sa publică a depășit valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat și nu s-a diminuat într-un ritm satisfăcător. Raportul a concluzionat că criteriul deficitului nu a fost îndeplinit, iar criteriul datoriei nu a fost respectat.

⁽⁴⁾ Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență (JO L 57, 18.2.2021, p. 17).

- (11) Scenariul macroeconomic care stă la baza proiecțiilor bugetare este realist în 2021 și 2022. Conform programului de stabilitate pentru 2021, se estimează că PIB-ul real se va majora cu 4 % în 2021 și cu 4,9 % în 2022. Această estimare este în concordanță cu previziunile Comisiei din primăvara anului 2021. Sectoarele cu un nivel ridicat al contactelor interumane au fost afectate în mod deosebit de criza provocată de pandemia de COVID-19. Riscurile pentru perspectivele macroeconomice prezintă în continuare o evoluție negativă, ca urmare a dependenței ridicate a Portugaliei de turismul străin, pentru care există încă un nivel ridicat de incertitudine în ceea ce privește calea către redresare.
- (12) În programul său de stabilitate pentru 2021, guvernul preconizează o scădere a deficitului public de la 5,7 % din PIB în 2020 la 4,5 % din PIB în 2021, în timp ce ponderea datoriei este prevăzută să scadă la 128 % din PIB în 2021. Conform programului de stabilitate pentru 2021, se anticipează că, în 2021, variația soldului bugetar primar față de nivelul anterior crizei (2019) va atinge - 5 % din PIB, reflectând măsurile bugetare discreționare de aproximativ 3 % din PIB luate în sprijinul economiei și funcționarea stabilizatorilor automați. Aceste proiecții corespund previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021.
- (13) Ca răspuns la pandemia de COVID-19 și la încetinirea creșterii economice provocată de aceasta, Portugalia a adoptat măsuri bugetare menite să consolideze capacitatea sistemului său de sănătate, să țină sub control pandemia de COVID-19 și să ofere ajutor persoanelor și sectoarelor celor mai afectate. Acest răspuns de politică puternic a amortizat contracția PIB-ului, fapt care, la rândul său, a diminuat creșterea deficitului public și a datoriei publice. Măsurile bugetare ar trebui să maximizeze sprijinul acordat redresării fără a anticipa traiectorii bugetare viitoare. Prin urmare, măsurile ar trebui să evite crearea unei presiuni permanente asupra finanțelor publice. Atunci când statele membre introduc măsuri permanente, ele ar trebui să le finanțeze în mod corespunzător pentru a asigura neutralitatea bugetară pe termen mediu. Măsurile luate de Portugalia în 2020 și 2021 au fost conforme cu recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020. Unele dintre măsurile discreționare adoptate de guvern în perioada 2020-2021 nu par a fi temporare sau însoțite de măsuri compensatorii. Dincolo de orizontul previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021, în 2023, impactul cumulativ rămas al acestor măsuri fără caracter temporar este estimat, cu titlu preliminar, la aproximativ 1 % din PIB, constând în principal în cheltuieli suplimentare pentru salariile din sectorul public. De asemenea, aceste măsuri fără caracter temporar includ investiții de aproximativ $\frac{1}{10}$ % din PIB, despre care se preconizează că vor sprijini creșterea potențială pe termen mediu și, prin urmare, sustenabilitatea.
- (14) Programul de stabilitate pentru 2021 presupune investiții și reforme finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență în valoare de 0,3 % din PIB în 2021, 1,3 % din PIB în 2022, 1,5 % din PIB în 2023, 1,3 % din PIB în 2024 și 1,1 % din PIB în 2025. De asemenea, programul de stabilitate pentru 2021 estimează împrumuturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență în valoare de 0,7 % din PIB în 2021, 0,2 % din PIB în 2022 și 0,1 % din PIB în fiecare an în perioada 2023-2025. Previziunile Comisiei din primăvara anului 2021 includ aceste granturi în proiecțiile bugetare.
- (15) Indicatorii de ajustare fiscală stabiliți în Regulamentul (CE) nr. 1466/97 trebuie luați în considerare în contextul circumstanțelor actuale. În primul rând, există incertitudini semnificative în ceea ce privește estimările privind deviația PIB-ului. În al doilea rând, este necesar ca politica bugetară să fie pregătită să se adapteze rapid la evoluția pandemiei de COVID-19, trecând de la ajutorul de urgență la măsuri mai bine direcționate odată ce riscurile pentru sănătate se vor diminua. În al treilea rând, contextul actual se caracterizează printr-un răspuns semnificativ în materie de politici pentru sprijinirea activității economice. În prezența unor transferuri importante de la bugetul Uniunii (cum ar fi cele de la Mecanismul de redresare și reziliență), indicatorii stabiliți nu reflectă întregul impuls oferit economiei de politicile bugetare. În acest context, soldul structural nu pare adecvat în circumstanțele actuale. La rândul său, criteriul de referință privind cheltuielile trebuie ajustat ^(?) și completat cu informații suplimentare pentru a evalua pe deplin orientarea politicii bugetare.
- (16) În mod similar abordării urmate în evaluarea proiectelor de planuri bugetare pentru 2021, măsurile de urgență temporare au fost excluse din totalul cheltuielilor. Aceste măsuri temporare de urgență legate de criză sprijină sistemele de sănătate și compensează lucrătorii și întreprinderile pentru pierderile de venituri cauzate de măsurile de izolare și de perturbările lanțului de aprovizionare; eliminarea acestora de către autoritățile publice depinde de revenirea la normalitate a situației economice și în materie de sănătate publică. Pentru a se evalua orientarea bugetară generală la momentul actual, în totalul cheltuielilor relevante ar trebui să fie incluse și transferurile considerabile de

(?) În special, echilibrarea investițiilor pe o perioadă de patru ani utilizată în criteriul de referință privind cheltuielile nu permite evaluarea corespunzătoare a sprijinului bugetar pentru redresare oferit de investițiile finanțate la nivel național.

la bugetul Uniunii (cum ar fi cele de la Mecanismul de redresare și reziliență). Astfel, orientarea bugetară generală este măsurată prin variația cheltuielilor primare (fără măsurile discreționare privind veniturile și excluzând măsurile de urgență temporare legate de criză), inclusiv a cheltuielilor finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și prin alte fonduri ale Uniunii. Dincolo de orientarea bugetară generală, analiza urmărește, de asemenea, să evalueze dacă politica bugetară națională este prudentă și dacă structura sa este favorabilă unei redresări sustenabile, în concordanță cu tranziția verde și cu tranziția digitală. Din acest motiv, se acordă o atenție deosebită evoluției cheltuielilor primare curente și a investițiilor finanțate la nivel național.

- (17) În programul său de stabilitate pentru 2021, deficitul public al Portugaliei este planificat să scadă la 3,2 % din PIB în 2022, în principal ca urmare a întreruperii măsurilor temporare de sprijin adoptate în 2020 și 2021, precum și a redresării economice preconizate. Ponderea datoriei publice este planificată să scadă la 123 % din PIB în 2022. Aceste previziuni corespund previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021 și pe baza metodologiei specifice care reflectă provocările sus-menționate, orientarea bugetară generală – care include impactul asupra cererii agregate în 2022 al investițiilor finanțate deopotrivă de la bugetul național și de la bugetul Uniunii, în special prin Mecanismul de redresare și reziliență – este estimată la -1,1 % din PIB ⁽⁶⁾. Contribuția pozitivă a cheltuielilor finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și prin alte fonduri ale Uniunii se preconizează că va crește cu 0,1 puncte procentuale din PIB. Se preconizează că investițiile finanțate la nivel național vor avea o contribuție expansionistă de 0,2 puncte procentuale din PIB ⁽⁷⁾. Se preconizează că cheltuielile primare curente finanțate la nivel național (fără măsurile discreționare privind veniturile) vor avea o contribuție expansionistă de 0,7 puncte procentuale din PIB.
- (18) Calitatea măsurilor bugetare ale statelor membre pare a fi deosebit de importantă. Reformele structurale bugetare menite să îmbunătățească structura bugetelor naționale pot sprijini creșterea potențială, pot crea o marjă de manevră bugetară atât de necesară și pot contribui la asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen lung, inclusiv având în vedere schimbările climatice și provocările în materie de sănătate. În ceea ce privește veniturile, criza provocată de pandemia de COVID-19 a consolidat importanța reformelor pentru asigurarea unor sisteme de venituri publice mai eficiente și mai echitabile. În ceea ce privește cheltuielile, criza a făcut să fie și mai important să se ridice nivelul și să se amelioreze calitatea investițiilor sustenabile și de stimulare și creșterii, într-un mod care să servească obiectivelor de consolidare a potențialului de creștere, a rezilienței economice și sociale și a dublei tranziții verzi și digitale. Planurile naționale de redresare și reziliență vor permite îmbunătățirea structurii bugetelor naționale.
- (19) Conform planurilor bugetare pe termen mediu ale programului de stabilitate pentru 2021, deficitul public este planificat să scadă de la 2,2 % din PIB în 2023 la 1,6 % din PIB în 2024. Prin urmare, deficitul public este planificat ca în 2023 să nu mai depășească valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat. Pe baza programului de stabilitate pentru 2021, orientarea bugetară generală – care include impactul asupra cererii agregate al investițiilor finanțate deopotrivă de la bugetul național și de la bugetul Uniunii, în special prin Mecanismul de redresare și reziliență – este estimată, în medie, la 0,3 % din PIB în 2023 și în 2024. Se preconizează că contribuția pozitivă a cheltuielilor finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și prin alte fonduri ale Uniunii va rămâne neschimbată. Se preconizează că investițiile finanțate la nivel național vor avea o contribuție expansionistă de 0,1 puncte procentuale din PIB ⁽⁸⁾. Se preconizează că cheltuielile curente primare finanțate la nivel național (fără măsurile discreționare pe partea de venituri) vor oferi o contribuție restrictivă de 0,3 puncte procentuale din PIB. Estimarea actuală privind creșterea potențială nominală medie pe 10 ani este de 3 % ⁽⁹⁾. Această estimare nu include însă impactul reformelor care fac parte din planul de redresare și reziliență și care ar putea, prin urmare, stimula creșterea potențială a Portugaliei.
- (20) Ponderea datoriei publice este planificată să scadă de la 120,7 % din PIB în 2023 la 117,1 % din PIB în 2024. Având în vedere ponderea ridicată a datoriei, despre care se preconizează că va scădea treptat în timp, se consideră că Portugalia se confruntă cu riscuri ridicate în ceea ce privește sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu, conform celei mai recente analize a sustenabilității datoriei.
- (21) Având în vedere gradul de incertitudine încă extrem de ridicat în prezent, orientările în materie de politică bugetară ar trebui să rămână predominant calitative. În anul 2022 ar trebui furnizate orientări cuantificate mai precise pentru anii următori, dacă gradul de incertitudine a scăzut suficient până atunci.

⁽⁶⁾ Un semn negativ al indicatorului corespunde unui excedent al creșterii cheltuielilor primare comparativ cu creșterea economică pe termen mediu, ceea ce indică o politică bugetară expansionistă.

⁽⁷⁾ Se preconizează că alte cheltuieli de capital finanțate la nivel național vor avea o contribuție expansionistă de 0,1 puncte procentuale din PIB.

⁽⁸⁾ Se preconizează că alte cheltuieli de capital finanțate la nivel național vor furniza o contribuție restrictivă de 0,2 puncte procentuale din PIB.

⁽⁹⁾ Estimare realizată de Comisie, în conformitate cu metodologia stabilită de comun acord.

(22) Consiliul a evaluat programul de stabilitate pentru 2021 și măsurile luate de Portugalia ca urmare a recomandării Consiliului din 20 iulie 2020,

RECOMANDĂ CA PORTUGALIA:

1. Să utilizeze în 2022 Mecanismul de redresare și reziliență pentru a finanța investiții suplimentare în sprijinul redresării, urmărind în același timp politici bugetare prudente. Să păstreze investițiile finanțate la nivel național. Să limiteze creșterea cheltuielilor curente finanțate la nivel național.
2. Atunci când condițiile economice o vor permite, să aplice o politică bugetară vizând realizarea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu și asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu. În același timp, să sporească investițiile pentru a stimula potențialul de creștere.
3. Să acorde o atenție deosebită compoziției finanțelor publice, atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli a bugetului național, precum și calității măsurilor bugetare, pentru a asigura o redresare sustenabilă și favorabilă incluziunii. Să acorde prioritate investițiilor sustenabile și de stimulare a creșterii economice, în special investițiilor de sprijinire a tranziției verzi și a tranziției digitale. Să acorde prioritate reformelor structurale bugetare care vor contribui la finanțarea priorităților în materie de politici publice și la asigurarea sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice, inclusiv, după caz, prin consolidarea acoperirii, a caracterului adecvat și a sustenabilității sistemelor de sănătate și de protecție socială pentru toți.

Adoptată la Luxemburg, 18 iunie 2021.

Pentru Consiliu

Președintele

J. LEÃO
