



Bruxelles, 2.6.2021
COM(2021) 522 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

**care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru
2021**

{SWD(2021) 501 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2021

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 economice¹, 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 generale² din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere³. În comunicarea sa, 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 epidemiei 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 face față crizei. Aceasta a facilitat coordonarea politicilor bugetare într-o perioadă de recesiune economică gravă. Activarea acestei clauze 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 strategia sa anuală privind creșterea durabilă, Comisia a anunțat că clauza derogatorie generală va rămâne activă în 2021⁴.

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² Clauza, prevăzută la articolul 5 alineatul (1), la articolul 6 alineatul (3), la articolul 9 alineatul (1) și la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, precum și la articolul 3 alineatul (5) și la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului, facilitează coordonarea politicilor bugetare în perioade de recesiune economică gravă.

³ Comunicarea Comisiei către Consiliu privind activarea clauzei derogatorii generale din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere, Bruxelles, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

⁴ Comunicarea Comisiei privind strategia anuală pentru 2021 privind creșterea durabilă, Bruxelles, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.

- (2) La 20 iulie 2020, Consiliul a recomandat Portugaliei⁵ să ia toate măsurile necesare, în conformitate cu clauza derogatorie generală, pentru a aborda în mod eficace pandemia, a susține economia și a sprijini redresarea ulterioară. 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 privind politica economică a zonei euro indică faptul că politicile bugetare rămân 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 specifice⁶. 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. Ar trebui să se aplice politici bugetare prin care să se urmărească să se ajungă la poziții bugetare prudente pe termen mediu și să se asigure sustenabilitatea datoriei, consolidând 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.
- (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 adoptate de Consiliu la 20 iulie 2020 și că majoritatea măsurilor incluse în proiect 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 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență⁷ a intrat în vigoare la 19 februarie 2021. Acest mecanism va oferi sprijin financiar pentru punerea în aplicare a reformelor și a investițiilor, implicând un impuls bugetar finanțat de UE. Acesta va contribui la redresarea economică, la punerea în aplicare a reformelor și investițiilor 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. La rândul său, mecanismul va ajuta, de asemenea, finanțele publice să revină la poziții mai favorabile pe termen scurt și va contribui la consolidarea sustenabilității finanțelor publice, a creșterii economice și a creării 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 pentru a facilita coordonarea politicilor bugetare și pregătirea programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre⁸. 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 cu privire la normalizarea treptată a activității economice în a doua jumătate a anului

⁵ Recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020 privind Programul național de reformă al Portugaliei și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2020, JO C 282, 26.8.2020, p. 142-148.

⁶ Până la adoptarea finală de către Consiliu, după aprobarea de către Consiliul European. Textul convenit de Eurogrup la 16 decembrie 2020 este disponibil la adresa: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/ro/pdf>.

⁷ [JO L57, 18.2.2021, p. 17.](#)

⁸ Comunicare a Comisiei către Consiliu - Un an de la izbucnirea pandemiei de COVID-19: răspunsul în materie de politică bugetară, Bruxelles, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

2021, politicile bugetare ale statelor membre trebuie 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 UE, 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) Comunicarea din 3 martie 2021 a anunțat, de asemenea, opinia Comisiei potrivit căreia decizia privind dezactivarea sau aplicarea în continuare a clauzei derogatorii generale ar trebui luată ca o evaluare generală a stării economiei, nivelul activității economice din UE sau din zona euro, comparat cu nivelurile dinaintea crizei (finele anului 2019), fiind criteriul cantitativ principal. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021, la data de 2 iunie, Comisia a considerat că erau îndeplinite condițiile pentru continuarea aplicării clauzei derogatorii generale în 2022 și pentru dezactivarea acesteia începând cu 2023. Situațiile proprii fiecărei țări vor continua să fie luate în considerare după dezactivarea clauzei derogatorii generale⁹.
- (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 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 aproximativ 3 % din PIB în sprijinul economiei și al funcționării stabilizatorilor automați. De asemenea, Portugalia a furnizat întreprinderilor și gospodăriilor sprijin sub formă de lichidități (precum garanții și amânarea plății impozitelor care nu au un impact bugetar direct și imediat), estimat la aproape 4 % din PIB.
- La 2 iunie 2021, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE. Acest raport 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.
- (10) Scenariul macroeconomic care stă la baza proiecțiilor bugetare este realist în 2021 și 2022. Conform programului de stabilitate, se estimează că PIB-ul real se va majora cu 4 % în 2021 și cu 4,9 % în 2022. Acest lucru concordă cu previziunile Comisiei din primăvara anului 2021. Riscurile pentru perspectivele macroeconomice prezintă în

⁹ Comunicarea Comisiei privind coordonarea politicilor economice în 2021: depășirea crizei COVID-19, sprijinirea redresării și modernizarea economiei noastre, Bruxelles, 2.6.2021, COM(2021) 500 final.

continuare o evoluție negativă, ca urmare a dependenței ridicate a Portugaliei de turismul străin, unde incertitudinea pe calea redresării rămâne ridicată.

- (11) 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. Conform programului, se preconizează că variația soldului bugetar primar în 2021 față de nivelul de dinainte de criză (2019) va fi de - 5 % din PIB, reflectând măsurile bugetare discreționare de aproximativ 3 % din PIB în sprijinul economiei și al funcționării stabilizatorilor automați. Aceste previziuni corespund previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021.
- (12) Ca răspuns la pandemia de COVID-19 și la recesiunea economică conexasă, Portugalia a adoptat măsuri bugetare menite să consolideze capacitatea sistemului său de sănătate, să țină sub control pandemia și să ofere ajutor persoanelor și sectoarelor afectate cel mai mult. Acest răspuns politic ferm a atenuat contracția PIB-ului care, la rândul său, a redus creșterea deficitului public și a datoriei publice. Măsurile bugetare trebuie să maximizeze sprijinul acordat redresării fără a anticipa traiectorii bugetare viitoare. Prin urmare, măsurile trebuie să evite crearea unei presiuni permanente asupra finanțelor publice. Atunci când statele membre introduc măsuri permanente, ele trebuie 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 2020 și 2021 nu par a fi temporare sau însoțite de măsuri compensatorii. Dincolo de orizontul previziunilor Comisiei, în 2023, impactul 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 1/10 % din PIB, care se preconizează că vor sprijini creșterea potențială pe termen mediu și, prin urmare, sustenabilitatea.
- (13) 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 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 de primăvară ale Comisiei includ aceste granturi în proiecțiile sale bugetare.
- (14) 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, 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 politic semnificativ pentru sprijinirea activității economice. În prezența unor transferuri importante de la bugetul UE (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 ajustat¹⁰ și completat cu informații suplimentare pentru a evalua pe deplin orientarea politicii bugetare.

În primul rând, în mod similar abordării urmărite în evaluarea proiectelor de planuri bugetare pentru 2021, măsurile temporare de urgență 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.

În al doilea rând, pentru a evalua orientarea bugetară generală la momentul actual, transferurile importante de la bugetul UE (cum ar fi cele de la Mecanismul de redresare și reziliență) ar trebui să fie incluse în totalul cheltuielilor relevante.

Prin urmare, orientarea bugetară este apoi măsurată prin variația cheltuielilor primare (fără măsurile discreționare privind veniturile și excluzând măsurile temporare de urgență legate de criză), inclusiv cheltuielile finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și al altor fonduri ale UE.

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.

- (15) În programul său de stabilitate pentru 2021, se preconizează că deficitul public al Portugaliei va scădea 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. Se estimează că ponderea datoriei publice va scădea la 123 % din PIB în 2022. Aceste previziuni corespund previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021.

Pe baza previziunilor Comisiei, orientarea bugetară generală, astfel cum este definită mai sus – incluzând și impactul asupra cererii agregate, în 2022, al investițiilor finanțate atât din bugetul național, cât și din bugetul UE, în special Mecanismul de redresare și reziliență – este estimată la -1,1 % din PIB¹¹. Se preconizează că contribuția pozitivă a cheltuielilor finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și al altor fonduri ale UE 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 PIB¹². 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.

- (16) 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

¹⁰ 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.

¹¹ Un semn negativ al indicatorului corespunde unui excedent al creșterii cheltuielilor primare în comparație cu creșterea economică pe termen mediu, ceea ce indică o politică bugetară expansionistă.

¹² Se preconizează că alte cheltuieli de capital finanțate la nivel național vor avea o contribuție expansionistă de 0,1 puncte procentuale din PIB.

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 sisteme de venituri publice mai eficiente și mai echitabile. În ceea ce privește cheltuielile, a devenit și mai important să se crească nivelul și calitatea investițiilor sustenabile și de stimulare a creșterii, în concordanță cu îndeplinirea obiectivelor de consolidare a potențialului de creștere, a rezilienței economice și sociale și a dublei tranziții verzi și digitale. Planurile de redresare și reziliență vor permite îmbunătățirea structurii bugetelor naționale.

- (17) Conform planurilor bugetare pe termen mediu din program, se preconizează că deficitul public va scădea de la 2,2 % din PIB în 2023 la 1,6 % din PIB în 2024. Prin urmare, se prevede că deficitul public nu va mai depăși 3 % din PIB în 2023.

Pe baza programului, orientarea bugetară generală – incluzând și impactul asupra cererii agregate al investițiilor finanțate atât din bugetul național, cât și din bugetul UE, în special Mecanismul de redresare și reziliență – este estimată, în medie, la 0,3 % din PIB în 2023 și 2024. Se preconizează că contribuția pozitivă a cheltuielilor finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și al altor fonduri ale UE va rămâne neschimbată. Se preconizează că investițiile finanțate la nivel național vor avea o contribuție expansionistă de 0,1 puncte procentuale din PIB¹³. Se preconizează că cheltuielile primare curente finanțate la nivel național (fără măsurile discreționare privind veniturile) vor avea o contribuție restrictivă de 0,3 puncte procentuale din PIB.

Creșterea potențială nominală medie pe 10 ani este estimată în prezent la 3 %¹⁴. Cu toate acestea, această estimare nu include impactul reformelor care fac parte din Planul de redresare și reziliență și pot stimula creșterea potențială a Portugaliei.

- (18) Se estimează că ponderea datoriei publice va scădea de la 120,7 % din PIB în 2023 la 117,1 % din PIB în 2024. Având în vedere ponderea ridicată a datoriei, 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 datoriei¹⁵.

- (19) 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.

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. În 2022, să utilizeze 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.

¹³ Se preconizează că alte cheltuieli de capital finanțate la nivel național vor avea o contribuție restrictivă de 0,2 puncte procentuale din PIB.

¹⁴ Estimată de Comisie, pe baza metodologiei stabilite de comun acord.

¹⁵ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Convergence Programmes”.

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, 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 sprijinirii 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 prin consolidarea acoperirii, a caracterului adecvat și a sustenabilității sistemelor de sănătate și de protecție socială pentru toți.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*