COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Portugaliei pentru 2022 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2022

{SWD(2022) 623 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Portugaliei pentru 2022 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2022

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

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 Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice[2], în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

întrucât:

(1) Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului[3], care a instituit Mecanismul de redresare și reziliență, a intrat în vigoare la 19 februarie 2021. Mecanismul de redresare și reziliență oferă sprijin financiar pentru implementarea reformelor și a investițiilor, dând astfel un impuls bugetar finanțat de Uniune. Mecanismul contribuie la redresarea economică și la implementarea unor reforme și investiții sustenabile, care stimulează creșterea, în special pentru a promova tranziția verde și tranziția digitală, consolidând totodată reziliența și creșterea potențială a economiilor statelor membre. De asemenea, mecanismul contribuie la consolidarea sustenabilității finanțelor publice și la stimularea creșterii economice și a creării de locuri de muncă pe termen mediu și lung. Contribuția financiară maximă pentru fiecare stat membru în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență [a fost] actualizată la [XX] iunie 2022, în concordanță cu articolul 11 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

3 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).

(2) La data de 24 noiembrie 2021, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii durabile, care marchează începutul semestrului european din 2022 pentru coordonarea politicilor economice. Comisia a ținut seama în mod corespunzător de angajamentul comun reafirmat în cadrul Summitului social de la Porto din mai 2021 de a continua punerea în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale, proclamat de Parlamentul European, Consiliu și Comisie la 17 noiembrie 2017. Consiliul European a aprobat prioritățile Analizei anuale a creșterii durabile pentru 2022 la 25 martie 2022. De asemenea, la 24 noiembrie 2021, Comisia a adoptat, pe baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat Portugalia ca fiind unul dintre statele membre[4] pentru care ar fi necesar un bilanț aprofundat. La aceeași dată, Comisia a adoptat, de asemenea, o recomandare de recomandare a Consiliului privind politica economică a zonei euro, care a fost adoptată de Consiliu la 5 aprilie 2022, precum și Propunerea de raport comun pentru 2022 privind ocuparea forței de muncă, în care se analizează punerea în aplicare a orientărilor privind ocuparea forței de muncă și a principiilor Pilonului european al drepturilor sociale, care a fost adoptată de Consiliu la 14 martie 2022.

(3) Invadarea Ucrainei de către Rusia, în urma pandemiei mondiale, a modificat în mod semnificativ contextul geopolitic și economic. Impactul invaziei asupra economiilor statelor membre a fost resimțit, de exemplu, prin creșterea prețurilor la energie și alimente, precum și prin perspective de creștere mai slabe. Prețurile mai mari la energie afectează în special gospodăriile cele mai vulnerabile care se confruntă cu sărăcia energetică sau care sunt expuse riscului de sărăcie energetică. De asemenea, UE se confruntă cu un aflux fără precedent de persoane care fug din Ucraina. În acest context, la 4 martie 2022, a fost activată pentru prima dată Directiva privind protecția temporară[5], acordându-se persoanelor strămutate din Ucraina dreptul de ședere legală în UE, precum și accesul la educație și formare, la piața muncii, la asistență medicală, la locuințe și la asistență socială.

(4) Ținând seama de evoluția rapidă a situației economice și geopolitice, semestrul european reia în 2022 coordonarea generală a politicilor economice și de ocupare a forței de muncă, evoluând, în același timp, pentru a ține seama de cerințele de punere în aplicare ale Mecanismului de redresare și reziliență, astfel cum se subliniază în Analiza anuală a creșterii durabile pentru 2022. Pentru ca prioritățile politice prevăzute în cadrul semestrului european să fie îndeplinite, este esențial ca planurile de redresare și reziliență adoptate să fie implementate, întrucât acestea abordează toate recomandările sau un subset semnificativ al recomandărilor relevante specifice fiecărei țări emise în ciclurile semestrului din 2019 și 2020. Recomandările specifice fiecărei țări pentru 2019 și 2020 rămân la fel de relevante și pentru planurile de redresare și reziliență revizuite, actualizate sau modificate în conformitate cu articolele 14, 18 și 21 din Regulamentul (UE) 2021/241, pe lângă eventualele recomandări specifice fiecărei țări emise până la data transmiterii planului modificat.

---

4 Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, cu condiția ca aceste modificări să fie considerate necesare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice, JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

5 Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare (JO L 71, 4.3.2022, p. 1).

(5) Clauza derogatorie generală este activă din martie 2020[6]. În comunicarea sa din 3 martie 2021[7], 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 UE sau din zona euro, comparativ cu nivelurile anterioare crizei (finele anului 2019). Incertitudinea sporită și riscurile puternice de evoluție negativă la adresa perspectivelor economice în contextul războiului din Europa, creșterile abrupte fără precedent ale prețurilor la energie și perturbările continue ale lanțului de aprovizionare justifică extinderea clauzei derogatorii generale din Pactul de stabilitate și de creștere până în 2023.

(6) Urmând abordarea din avizul Consiliului din 18 iunie 2021 privind Programul de stabilitate pentru 2021, orientarea bugetară este în prezent cel mai bine măsurată ca variație a cheltuielilor primare (fără măsurile discreționare privind veniturile), excluzând măsurile de urgență temporare legate de criza provocată de pandemia de COVID-19, dar incluzând cheltuielile finanțate prin sprijin nerambursabil (granturi) din Mecanismul de redresare și reziliență și din alte fonduri ale UE, în raport cu creșterea potențială pe termen mediu[8]. Pentru a evalua dacă politica bugetară națională este prudentă și are o compoziție favorabilă unei redresări sustenabile, în concordanță cu tranziția verde și tranziția digitală, se acordă atenție, pe lângă orientarea bugetară generală, și evoluției cheltuielilor primare curente finanțate la nivel național[9] (fără măsurile discreționare privind veniturile și excluzând măsurile de urgență temporare legate de criza provocată de pandemia de COVID-19) și investițiilor.

(7) La 2 martie 2022, Comisia a adoptat o comunicare care prezintă orientări generale pentru politica bugetară în 2023, scopul fiind acela de a sprijini pregătirea programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre, consolidând astfel coordonarea politicilor[10]. Comisia a observat că, pe baza perspectivelor macroeconomice din previziunile din iarna anului 2022, trecerea de la o orientare bugetară agregată favorabilă în perioada 2020-2022 la o orientare bugetară agregată în general neutră pare adecvată în 2023, Comisia rămânând în același timp pregătită să reacționeze la evoluțiile situației economice. Comisia a anunțat că în recomandările bugetare pentru 2023 ar trebui să se facă în continuare distincție între statele membre și să se țină seama de posibilele efecte de propagare transnaționale. Comisia a invitat statele membre să integreze orientările în programele lor de stabilitate și de convergență. Comisia s-a angajat să monitorizeze îndeaproape evoluțiile economice și să își ajusteze orientările de politică în funcție de necesități și cel târziu în pachetul de primăvară al semestrului european de la sfârșitul lunii mai 2022.

(8) În ceea ce privește orientările bugetare prezentate la 2 martie 2022, recomandările bugetare pentru 2023 iau în considerare înrăutățirea perspectivelor economice,

---

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

7 Comunicarea 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.

8 Estimările privind orientarea bugetară și componentele acesteia din prezenta recomandare sunt estimări ale Comisiei bazate pe ipotezele care stau la baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2022. Estimările Comisiei privind creșterea potențială pe termen mediu nu includ impactul pozitiv al reformelor care fac parte din Planul de redresare și reziliență și care pot stimula creșterea potențială.

9 Nu sunt finanțate prin granturi din Mecanismul de redresare și reziliență și din alte fonduri ale UE.

10 Comunicarea Comisiei către Consiliu: Orientări de politică bugetară pentru 2023, Bruxelles, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

creșterea gradului de incertitudine și alte riscuri de evoluție negativă, precum și creșterea inflației în comparație cu previziunile de iarnă. Având în vedere aceste considerații, răspunsul bugetar trebuie să extindă investițiile publice pentru tranziția verde și cea digitală și pentru securitatea energetică și să susțină puterea de cumpărare a gospodăriilor celor mai vulnerabile, astfel încât să atenueze impactul creșterii abrupte a prețurilor la energie și să contribuie la limitarea presiunilor inflaționiste generate de efectele secundare prin măsuri specifice și temporare. Politica fiscal-bugetară trebuie să rămână flexibilă pentru a se adapta la circumstanțele care evoluează rapid și să țină seama de situația fiscală și economică a fiecărui stat membru în parte, inclusiv în ceea ce privește expunerea la criză și afluxul de persoane strămutate din Ucraina.

(9) La 22 aprilie 2021, Portugalia a transmis Comisiei Planul său național de redresare și reziliență, în conformitate cu articolul 18 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/241. În temeiul articolului 19 din Regulamentul (UE) 2021/241, Comisia a evaluat relevanța, eficacitatea, eficiența și coerența planului de redresare și reziliență, în conformitate cu orientările privind evaluarea prevăzute în anexa V la regulamentul menționat. La 13 iulie, Consiliul a adoptat Decizia de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al Portugaliei[11]. Eliberarea tranșelor este condiționată de o decizie a Comisiei, adoptată în conformitate cu articolul 24 alineatul (5) din Regulamentul (UE) 2021/241, conform căreia Portugalia a atins în mod satisfăcător jaloanele și țintele relevante stabilite în decizia de punere în aplicare a Consiliului. Atingerea în mod satisfăcător a acestor jaloane și ținte presupune că nu s-a anulat atingerea jaloanelor și a țintelor anterioare.

(10) La 29 aprilie 2022, Portugalia și-a prezentat Programul național de reformă pe 2022 și Programul de stabilitate pentru 2022, în conformitate cu termenul stabilit la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1466/97. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp. În conformitate cu articolul 27 din Regulamentul (UE) 2021/241, Programul național de reformă pentru 2022 reflectă, de asemenea, raportarea bianuală efectuată de Portugalia cu privire la progresele înregistrate în implementarea planului său de redresare și reziliență.

(11) Comisia a publicat raportul de țară din 2022 pentru Portugalia[12] la 23 mai 2022. În acest raport au fost evaluate progresele realizate de Portugalia în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor relevante specifice acestei țări adoptate de Consiliu în 2019, 2020 și 2021 și s-a făcut bilanțul implementării de către Portugalia a planului de redresare și reziliență, pe baza Tabloului de bord privind redresarea și reziliența. Pe baza acestei analize, în raportul de țară au fost identificate deficiențe în ceea ce privește provocările care nu sunt abordate sau sunt abordate doar parțial în planul de redresare și reziliență, precum și provocări noi și emergente, inclusiv cele legate de invadarea Ucrainei de către Rusia. De asemenea, raportul de țară a evaluat progresele realizate de Portugalia în ceea ce privește punerea în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale și îndeplinirea obiectivelor principale ale UE în materie de ocupare a forței de muncă, de competențe și de reducere a sărăciei, precum și progresele înregistrate în ceea ce privește atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă ale ONU.

---

11 Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 13 iulie 2021 de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al Portugaliei (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

12 SWD(2022) 623 final.

(12) În temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, Comisia a efectuat un bilanț aprofundat pentru Portugalia și a publicat rezultatele acestuia la 23 mai 2022[13]. Comisia a concluzionat că Portugalia se confruntă cu dezechilibre macroeconomice. În special, vulnerabilitățile sunt legate de nivelul ridicat al datoriei externe, private și publice, în contextul unei creșteri scăzute a productivității.

(13) La 14 aprilie 2022, Portugalia și-a prezentat noul proiect de plan bugetar pentru 2022. O evaluare completă a planului respectiv trebuie prezentată într-un aviz al Comisiei în conformitate cu articolul 7 din Regulamentul (UE) nr. 473/2013.

(14) La 20 iulie 2020, Consiliul a recomandat Portugaliei ca în 2020 și 2021 să ia toate măsurile necesare, în conformitate cu clauza derogatorie generală, pentru a răspunde în mod eficace pandemiei, a susține economia și a sprijini redresarea ulterioară. De asemenea, acesta a recomandat Portugaliei să aplice, atunci când condițiile economice o vor permite, politici fiscal-bugetare menite să permită obținerea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu și asigurarea sustenabilității datoriei, sporind, în același timp, investițiile. În 2021, pe baza datelor validate de Eurostat, deficitul public al Portugaliei a scăzut de la 5,8 % din PIB în 2020 la 2,8 % în 2021. Răspunsul Portugaliei în materie de politică fiscal-bugetară a sprijinit redresarea economică în 2021, iar măsurile temporare de sprijin de urgență au scăzut de la 2,3 % din PIB în 2020 la 2,2 % în 2021. Măsurile luate de Portugalia în 2021 au fost conforme cu recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020. Măsurile bugetare discreționare adoptate de guvern în 2020 și 2021 au fost în principal temporare sau însoțite de măsuri compensatorii. În același timp, unele dintre măsurile discreționare adoptate de guvern în perioada 2020-2021 nu au fost nici temporare, nici însoțite de măsuri compensatorii, acestea constând în principal în cheltuieli legate de sănătate, inclusiv angajarea de personal medical suplimentar de către Serviciul Național de Sănătate în vederea consolidării capacității sale de răspuns. Pe baza datelor validate de Eurostat, datoria publică a fost de 127,4 % din PIB în 2021.

(15) Scenariul macroeconomic care stă la baza previziunilor bugetare din Programul de stabilitate pentru 2022 este prudent în 2022 și realist în perioada următoare[14]. Potrivit previziunilor guvernului, PIB-ul real ar urma să crească cu 5,0 % în 2022 și cu 3,3 % în 2023. Prin comparație, previziunile Comisiei din primăvara anului 2022 estimează o creștere mai mare a PIB-ului real, și anume 5,8 % în 2022, și o creștere mai mică, de 2,7 %, în 2023. Diferența este determinată de o creștere mai puternică a consumului privat și a exporturilor nete în previziunile Comisiei pentru 2022, precum și de o creștere mai scăzută a investițiilor și a exporturilor nete pentru 2023. În Programul său de stabilitate pentru 2022, guvernul preconizează că deficitul total va scădea până la 1,9 % din PIB în 2022 și până la 0,7 % în 2023. Scăderea din 2022 reflectă în principal creșterea puternică a activității economice și încetarea majorității măsurilor de urgență legate de pandemie. Conform Programului de stabilitate, se estimează că ponderea

[13] SWD(2022) 637 final.

[14] Programul de stabilitate pentru 2022 prezentat Comisiei și Consiliului la 29 aprilie 2022 a avut data-limită de 25 martie 2022, dată la care a fost prezentat parlamentului național. La 14 aprilie 2022, Portugalia a prezentat Comisiei și Eurogrupului proiectul de plan bugetar pentru 2022, care include un scenariu macroeconomic ușor actualizat pentru 2022, în comparație cu cel din program. Mai precis, proiectul de plan bugetar pentru 2022 conținea o revizuire ușor în sens descendent a creșterii PIB-ului real, la 4,9 % în 2022 (de la 5,0 % în program) și o revizuire în sens ascendent a inflației prețurilor de consum, la 4,0 % în același an (de la 3,3 % în program). În pofida unei structuri ușor diferite a finanțelor publice, proiectul de plan bugetar pentru 2022 a menținut ținta de deficit public de 1,9 % din PIB pentru 2022.

datoriei publice în PIB va scădea, ajungând la 120,8 % în 2022 și va continua să scadă până la 115,4 % în 2023. Pe baza măsurilor de politică cunoscute la data-limită a previziunilor, previziunile Comisiei din primăvara anului 2022 estimează un deficit public de 1,9 % din PIB pentru 2022 și de 1,0 % din PIB pentru 2023. Pentru 2022, acest lucru este în concordanță cu deficitul estimat în Programul de stabilitate pentru 2022 și ușor mai ridicat pentru 2023, în principal datorită creșterii cheltuielilor curente ale Comisiei pentru 2023. Previziunile Comisiei din primăvara anului 2022 estimează o pondere mai scăzută a datoriei publice în PIB, de 119,9 % în 2022, și o pondere similară a datoriei publice în PIB, de 115,3 % în 2023. Diferența din 2022 se datorează previziunilor Comisiei privind o creștere mai puternică a PIB-ului nominal în anul respectiv.

Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2022, creșterea potențială a producției pe termen mediu (media pe 10 ani) este estimată la 1,5 %. Această estimare nu include însă impactul reformelor care fac parte din Planul de redresare și reziliență și pot stimula creșterea potențială a Portugaliei.

(16) În 2022, guvernul a eliminat treptat majoritatea măsurilor luate ca răspuns la criza provocată de pandemia de COVID-19, astfel încât se preconizează că măsurile temporare de sprijin de urgență vor scădea de la 2,2 % din PIB în 2021 la 0,7 % în 2022. Deficitul public pe 2022 este afectat de măsurile adoptate pentru a contracara impactul economic și social al creșterii prețurilor la energie, care, în previziunile Comisiei din primăvara anului 2022, sunt estimate la 0,6 % din PIB în 2022 și care urmează să fie complet inversate până în 2023[15]. Aceste măsuri constau în principal în transferuri sociale către gospodăriile mai sărace, reduceri ale impozitelor indirecte pe consumul de energie și subvenții pentru consumul de energie. Aceste măsuri au fost anunțate ca fiind temporare. Cu toate acestea, în cazul în care prețurile la energie rămân ridicate și în 2023, o parte din aceste măsuri ar putea fi menținute. O parte din aceste măsuri au un caracter general, în special reducerea generală a taxei pe combustibil. Deficitul public este afectat și de costurile acordării de protecție temporară persoanelor strămutate din Ucraina, care, conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2022, sunt estimate la 0,1 % din PIB în 2022[16].

(17) La 18 iunie 2021, Consiliul a recomandat ca, în 2022, Portugalia[17] să utilizeze Mecanismul de redresare și reziliență pentru a finanța investiții suplimentare în sprijinul redresării, aplicând în același timp politici bugetare prudente. În plus, ar trebui să păstreze investițiile finanțate la nivel național. Consiliul a recomandat, de asemenea, Portugaliei să limiteze creșterea cheltuielilor curente finanțate la nivel național. De asemenea, Consiliul a recomandat Portugaliei să aplice, atunci când condițiile economice vor permite acest lucru, o politică fiscal-bugetară care să vizeze

---

15 Cifrele reprezintă nivelul costurilor bugetare anuale ale măsurilor luate începând cu toamna anului 2021, inclusiv veniturile și cheltuielile curente, precum și – dacă este cazul – măsurile privind cheltuielile de capital.

16 Se estimează că numărul total de persoane strămutate din Ucraina în UE va ajunge treptat la 6 milioane până la sfârșitul anului 2022, iar distribuția geografică a acestora este estimată în funcție de dimensiunea diasporei existente, de populația relativă a statului membru gazdă și de distribuția efectivă a persoanelor strămutate din Ucraina pe teritoriul UE începând din martie 2022. În ceea ce privește costurile bugetare pe persoană, estimările se bazează pe modelul de microsimulare Euromod al Centrului Comun de Cercetare al Comisiei, care ia în considerare atât transferurile de numerar pentru care ar fi eligibile persoanele în cauză, cât și prestațiile în natură, cum ar fi educația și asistența medicală.

17 Recomandarea Consiliului din 18 iunie 2021 care include un aviz al Consiliului privind programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2021, JO C 304, 29.7.2021, p. 102.

obținerea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu și asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și, în același timp, intensificarea investițiilor în vederea stimulării potențialului de creștere.

(18) În 2022, pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2022 și incluzând informațiile cuprinse în Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2022, se preconizează că orientarea bugetară va fi favorabilă, situându-se la -2,0 % din PIB[18]. Portugalia intenționează să ofere sprijin continuu pentru redresare prin utilizarea Mecanismului de redresare și reziliență pentru a finanța investiții suplimentare, conform recomandării Consiliului. Conform proiecțiilor, contribuția pozitivă la activitatea economică a cheltuielilor finanțate prin granturi din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și din alte fonduri ale UE va crește cu 0,5 puncte procentuale din PIB comparativ cu 2021. Se preconizează că investițiile finanțate la nivel național vor avea o contribuție expansionistă la orientarea bugetară de 0,2 puncte procentuale din PIB în 2022[19]. Prin urmare, Portugalia intenționează să mențină investițiile finanțate la nivel național, așa cum a recomandat Consiliul. În același timp, se preconizează că creșterea cheltuielilor primare curente finanțate la nivel național (fără noile măsuri privind veniturile) în 2022 va avea o contribuție expansionistă de 1,1 puncte procentuale la orientarea bugetară generală. Această contribuție expansionistă semnificativă include impactul suplimentar al măsurilor menite să combată impactul economic și social al creșterii prețurilor la energie (0,6 % din PIB), precum și costurile pentru oferirea de protecție temporară persoanelor strămutate din Ucraina (0,1 % din PIB), la care se adaugă perspectivele de creștere a masei salariale din sectorul public, a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației și a consumului intermediar, care vor exercita în continuare o presiune ascendentă asupra cheltuielilor curente. În special, se preconizează că o creștere mai mare a prețurilor de consum comparativ cu deflatorul PIB va afecta, de asemenea, contribuția expansionistă a cheltuielilor primare curente finanțate la nivel național la orientarea bugetară generală din 2022, prin creșterea cheltuielilor cu consumul public de bunuri și servicii. Se preconizează că Portugalia va limita în linii mari creșterea cheltuielilor curente finanțate la nivel național în 2022, deoarece contribuția expansionistă semnificativă a cheltuielilor curente finanțate la nivel național în 2022 se datorează în principal măsurilor de combatere a impactului economic și social al creșterii prețurilor la energie, precum și costurilor aferente acordării de protecție temporară persoanelor strămutate din Ucraina.

(19) În 2023, orientarea bugetară este estimată în previziunile Comisiei din primăvara anului 2022 la 0,0 % din PIB, în ipoteza menținerii politicilor actuale[20]. Se preconizează că Portugalia va utiliza în continuare granturile acordate din Mecanismul de redresare și reziliență în 2023 pentru a finanța investiții suplimentare în sprijinul redresării. Conform proiecțiilor, contribuția pozitivă la activitatea economică a cheltuielilor finanțate prin granturi din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și din alte fonduri ale UE va crește cu 0,2 puncte procentuale din PIB comparativ

---

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

19 Se preconizează că alte cheltuieli de capital finanțate la nivel național vor furniza o contribuție expansionistă de 0,2 puncte procentuale din PIB.

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

cu 2022. Se preconizează că investițiile finanțate la nivel național vor avea o contribuție expansionistă la orientarea bugetară de 0,3 puncte procentuale din PIB în 2023[21]. În același timp, se preconizează că creșterea cheltuielilor primare curente finanțate la nivel național (fără noile măsuri privind veniturile) în 2023 va avea o contribuție restrictivă de 0,7 puncte procentuale la orientarea bugetară generală. Aceasta include impactul eliminării treptate a măsurilor care vizează creșterea prețurilor la energie (0,6 % din PIB). În același timp, se preconizează că creșterea mai mare a prețurilor de consum în comparație cu deflatorul PIB în 2022 va afecta contribuția cheltuielilor primare curente finanțate la nivel național la orientarea bugetară generală în 2023, prin creșterea cheltuielilor cu pensiile și prestațiile sociale ca urmare a indexării.

(20) În Programul de stabilitate pentru 2022, se preconizează că deficitul public va scădea treptat la 0,3 % din PIB în 2024 și se va echilibra în 2025. Prin urmare, se preconizează că deficitul public va rămâne sub 3 % din PIB pe durata programului. Conform Programului de stabilitate, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va scădea în continuare până în 2025, ajungând la 109,8 % în 2024 și la 105,9 % în 2025. Pe baza analizei Comisiei, riscurile legate de sustenabilitatea datoriei par a fi mari pe termen mediu.

(21) O structură a finanțelor publice mai favorabilă creșterii, atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli a bugetului public, ar sprijini sustenabilitatea fiscală pe termen lung a Portugaliei, ar îmbunătăți mediul de afaceri și ar contribui la o redresare favorabilă incluziunii. În ceea ce privește sistemul fiscal al Portugaliei, există dovezi[22] care indică faptul că sistemul de beneficii fiscale al țării este destul de greoi și insuficient de transparent (au fost identificate peste 500 de avantaje fiscale, repartizate în peste 60 de texte juridice) și că eficiența economică a cheltuielilor fiscale ar avea de câștigat de pe urma monitorizării și a evaluării consecvente. În plus, în structura ratei impozitului pe profit intră și suprataxele de stat și municipale, ceea ce generează complexitate pentru contribuabili și o sarcină suplimentară pentru administrația fiscală. Impozitele directe reținute la sursă sunt adesea prea ridicate, ceea ce duce la cereri de rambursare considerabile în anul următor. Costul recurent al colectării impozitelor este relativ ridicat (în 2019, a fost cu aproximativ 20 % mai mare decât media UE-27), iar investițiile administrației fiscale în tehnologiile informației și comunicațiilor sunt scăzute în comparație cu media UE (5,7 % din cheltuielile de funcționare ale administrației fiscale în 2019, aproape jumătate din media UE-27). În acest context, eficientizarea administrațiilor fiscale ar contribui la reducerea timpului necesar pentru plata impozitelor în Portugalia și a volumului ridicat al impozitelor neîncasate (37,1 % din totalul veniturilor nete la sfârșitul anului 2019, unul dintre nivelurile cele mai ridicate din UE). În ceea ce privește sistemul de protecție socială din Portugalia, eficacitatea transferurilor sociale în a reduce sărăcia și inegalitățile este sub media UE. În special, caracterul adecvat al venitului minim este scăzut, situându-se la 37,5 % din pragul de sărăcie (față de 58,9 % la nivelul UE). În același timp, o multitudine de prestații sociale par să servească unor obiective similare, ceea ce conduce, de asemenea, la complexitate. Fragmentarea rezultată a sistemului de protecție socială conduce la rate de utilizare relativ scăzute și la o lipsă de concentrare

[21] Se preconizează că alte cheltuieli de capital finanțate la nivel național vor furniza o contribuție expansionistă de 0,2 puncte procentuale din PIB.

[22] „Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice” (Beneficiile fiscale în Portugalia – concept, metodologie și practică), Grupul de lucru privind beneficiile fiscale, mai 2019.

efectivă asupra persoanelor care au cea mai mare nevoie de ajutor, ceea ce împiedică acoperirea și, în cele din urmă, adecvarea prestațiilor sociale. În acest context, punerea în aplicare a Strategiei naționale de combatere a sărăciei este deosebit de importantă.

(22) În conformitate cu articolul 19 alineatul (3) litera (b) și cu criteriul 2.2 din anexa V la Regulamentul (UE) 2021/241, Planul de redresare și reziliență include un set amplu de reforme și de investiții care se consolidează reciproc și care urmează să fie puse în aplicare până în 2026. Acestea contribuie la abordarea tuturor provocărilor economice și sociale sau a unei părți semnificative a acestora, care au fost identificate în recomandările specifice adresate Portugaliei de către Consiliu în cadrul semestrului european din 2019 și 2020, pe lângă orice alte recomandări specifice acestei țări emise până la data adoptării unui plan. În special, planul promovează investițiile pentru tranziția verde și cea digitală. Îmbunătățirea calității finanțelor publice și a sustenabilității financiare a întreprinderilor de stat este esențială pentru plan. Planul este ambițios în ceea ce privește consolidarea rezilienței sistemului de sănătate și îmbunătățirea accesului la servicii de sănătate și de îngrijire pe termen lung de calitate. Planul urmărește să îmbunătățească nivelul general de competențe ale populației, inclusiv competențele digitale, pentru diferite grupuri de populație și să consolideze educația profesională și oferta de formare. Planul include investiții semnificative pentru îmbunătățirea serviciilor sociale, inclusiv prin mărirea ofertei de locuințe sociale și locuințe la prețuri accesibile. Planul introduce măsuri relevante menite să reducă segmentarea pieței forței de muncă și să sprijine locurile de muncă de calitate și menținerea locurilor de muncă. Planul urmărește să sprijine mai ales utilizarea tehnologiilor digitale de către cetățeni și întreprinderi. În mod semnificativ, planul introduce măsuri de promovare a accesului la finanțare, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii, și de promovare a investițiilor private și publice pentru redresarea economică a țării. Planul stabilește reforme și investiții semnificative pentru a promova investițiile în cercetare și inovare și pentru a le face mai eficiente și mai eficace. Planul este ambițios în ceea ce privește abordarea provocărilor legate de mediul de afaceri și îmbunătățirea eficienței sistemului de justiție.

(23) Se preconizează că Planul de redresare și reziliență al Portugaliei va contribui la realizarea de progrese suplimentare în ceea ce privește tranziția verde și cea digitală. Măsurile de sprijinire a atingerii obiectivelor climatice în Portugalia reprezintă 37,9 % din alocarea totală a planului, în timp ce măsurile de sprijinire a obiectivelor digitale reprezintă 22,1 % din alocarea totală a planului. Implementarea integrală a Planului de redresare și reziliență, în concordanță cu jaloanele și țintele relevante, va ajuta Portugalia să se redreseze rapid în urma consecințelor crizei provocate de pandemia de COVID-19, consolidându-și în același timp reziliența. Implicarea sistematică a partenerilor sociali și a altor părți interesate relevante rămâne importantă pentru implementarea cu succes a Planului de redresare și reziliență, precum și a altor politici economice și de ocupare a forței de muncă ce nu se limitează la acest plan, în scopul de a asigura asumarea pe scară largă a agendei politice globale.

(24) Portugalia a prezentat acordul de parteneriat la 4 martie 2022, nu însă și celelalte documente de programare ale politicii de coeziune[23]. În concordanță cu Regulamentul

[23] Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize. JO L 231, 30.6.2021, p. 159.

(UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021, Portugalia trebuie să țină seama de recomandările de țară relevante specifice acestei țări la programarea fondurilor politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027. Aceasta este o condiție prealabilă pentru îmbunătățirea eficacității și maximizarea valorii adăugate a sprijinului financiar care urmează să fie primit din fondurile politicii de coeziune, promovându-se, în același timp, coordonarea, complementaritatea și coerența dintre aceste fonduri și alte instrumente și fonduri ale Uniunii. Implementarea cu succes a Mecanismului de redresare și reziliență și a programelor politicii de coeziune depinde, de asemenea, de eliminarea blocajelor din calea investițiilor ce vizează sprijinirea tranziției verzi și digitale, precum și dezvoltarea teritorială echilibrată.

(25) Dincolo de provocările economice și sociale abordate de Planul de redresare și reziliență, Portugalia se confruntă cu o serie de provocări suplimentare legate de economia circulară. Portugalia se situează cu mult sub media UE în ceea ce privește indicatorii economiei circulare și ai gestionării deșeurilor. Rata medie de reciclare la nivel municipal este scăzută și în scădere, cu disparități între diferitele regiuni. Portugalia nu a respectat obiectivul UE de reciclare a 50 % din deșeurile municipale până în 2020. Rata globală de reciclare a fost de 29 % în 2019 și de 26,5 % în 2020 (date provizorii), față de media UE, de 48 %. Realizarea obiectivelor UE pentru următorul deceniu, inclusiv atingerea obiectivului de reciclare a deșeurilor municipale în proporție de 55 % până în 2025, va necesita eforturi semnificative. Sunt necesare îmbunătățiri pentru a spori prevenirea, reducerea la minimum, sortarea, reutilizarea și reciclarea deșeurilor, pentru ca deșeurile să nu mai ajungă la depozitele de deșeuri și în incineratoare, și pentru a moderniza instalațiile de reciclare și tratare a deșeurilor. Mărirea taxelor de depozitare a deșeurilor și a taxelor de incinerare, introducerea unei taxe pe deșeurile reziduale și majorarea taxelor impuse municipalităților care nu îndeplinesc obiectivele de reciclare sunt exemple bune privind modul în care aceste obiective pot fi realizate mai bine. În plus, extinderea colectării separate a deșeurilor și dezvoltarea în continuare a sistemelor de plată în funcție de cantitatea de deșeuri generată (*pay-as-you-throw*) ar putea accelera procesele.

(26) Ca răspuns la mandatul șefilor de stat sau de guvern din UE prevăzut în Declarația de la Versailles, planul REPowerEU vizează eliminarea treptată a dependenței Uniunii Europene de importurile de combustibili fosili din Rusia cât mai curând posibil. În acest scop, în dialog cu statele membre sunt identificate cele mai adecvate proiecte, investiții și reforme la nivel național, regional și la nivelul UE. Aceste măsuri au scopul de a reduce dependența generală de combustibilii fosili și de a renunța la importurile de combustibili fosili din Rusia.

(27) Portugalia are o pondere ridicată de surse regenerabile de energie (o treime din mixul său energetic) și nu este foarte dependentă de combustibilii fosili ruși. Cu toate acestea, conform datelor din 2020, petrolul și gazul [în principal gaz natural lichefiat (GNL)] reprezintă în continuare două treimi din aprovizionarea sa cu energie primară (42 % pentru petrol, respectiv 24 % pentru gaze). Cărbunele folosit pentru producția de energie electrică în 2021 a fost eliminat treptat, dar consumul de gaze a crescut rapid în ultimii ani, în parte din cauza disponibilității reduse a hidroenergiei în perioadele de secetă. Cu 10 % din importurile de gaze provenind din Rusia, Portugalia are o rată de dependență cu mult sub media UE, de 44 %, datorită faptului că folosește

mult GNL, și nu importă petrol și cărbune din Rusia[24]. Cu toate acestea, Portugalia importă 100 % din combustibilii fosili. Reducerea acestei dependențe globale de importuri, prin mărirea nivelului de ambiție al UE în materie de climă, punând accentul pe o energie mai accesibilă ca preț, mai sigură și mai durabilă, va necesita exploatarea în continuare a potențialului solar și eolian portughez, inclusiv offshore, în special prin simplificarea procedurilor de autorizare și consolidarea capacității administrative. Modernizarea rețelelor de transport și de distribuție a energiei electrice, inclusiv prin utilizarea tehnologiilor de curent continuu, precum și facilitarea investițiilor în stocarea energiei electrice ar face posibilă furnizarea de energie flexibilă și cu reacție rapidă, esențială pentru gestionarea unui sistem cu o pondere ridicată de energie din surse regenerabile. Nivelul scăzut de interconectare a rețelelor de energie electrică cu Spania (și, în cele din urmă, cu Franța) reprezintă, de asemenea, o provocare pentru reziliența sistemului de energie electrică al Portugaliei și al UE. Interconexiunile transfrontaliere suplimentare ar putea favoriza o integrare sporită a capacității de energie din surse regenerabile a Peninsulei Iberice în piața unică a energiei. Pentru a îmbunătăți eficiența energetică a clădirilor, sistemele de finanțare adecvate, campaniile de sensibilizare și dezvoltarea competențelor ecologice ar spori în mod semnificativ eficacitatea eforturilor de investiții. În plus, este necesar să se continue decarbonizarea sectorului transporturilor, inclusiv prin accelerarea implementării infrastructurii de încărcare electronică și prin realizarea de progrese în principalele proiecte feroviare, de transport cu bicicleta și de transport public. Va fi necesară o creștere suplimentară a nivelului de ambiție în ceea ce privește reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și creșterea surselor regenerabile de energie și a obiectivelor de eficiență energetică pentru ca Portugalia să respecte obiectivele pachetului legislativ „Pregătiți pentru 55”.

(28) Deși accelerarea tranziției către neutralitatea climatică și renunțarea la combustibilii fosili vor crea costuri de restructurare semnificative în mai multe sectoare, Portugalia poate utiliza Mecanismul pentru o tranziție justă în contextul politicii de coeziune pentru a atenua impactul socioeconomic al tranziției în regiunile cele mai afectate. În plus, Portugalia poate utiliza Fondul social european Plus pentru a îmbunătăți oportunitățile de ocupare a forței de muncă și pentru a consolida coeziunea socială.

(29) Consiliul a examinat Programul de stabilitate pentru 2022 prin prisma evaluării efectuate de Comisie, iar avizul[25] său se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

(30) Având în vedere legăturile strânse dintre economiile statelor membre din zona euro și contribuția lor colectivă la funcționarea uniunii economice și monetare, Consiliul a recomandat statelor membre din zona euro să ia măsuri, inclusiv prin intermediul planurilor lor de redresare și reziliență, pentru a pune în aplicare recomandarea privind politica economică a zonei euro. În cazul Portugaliei, acest lucru se reflectă în special în recomandările 1 și 2 de mai jos.

(31) În lumina bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă pentru 2022 și Programul de stabilitate pentru 2022. Recomandările sale, formulate în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 1, 2 și 4 de mai jos. Recomandările 1 și 2

[24] Eurostat (2020), ponderea importurilor rusești în totalul importurilor de gaze naturale, țițeiului și cărbune superior. Pentru media UE-27, importurile totale se bazează pe importurile din afara UE-27. Pentru Portugalia, totalul importurilor include comerțul intra-UE. Țițeiul nu include produsele petroliere rafinate.

[25] Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

contribuie, de asemenea, la punerea în aplicare a Recomandării pentru zona euro, în special a primei și a celei de a patra recomandări pentru zona euro. Politicile bugetare menționate în recomandarea 1 contribuie, printre altele, la remedierea dezechilibrelor legate de nivelul ridicat al datoriei publice în contextul unei creșteri scăzute a productivității. Politicile menționate în recomandarea 2 contribuie, printre altele, la reducerea datoriei publice, private și externe, întrucât punerea în aplicare integrală a Planului de redresare și reziliență va sprijini creșterea, consolidând în același timp reziliența economiei. Politicile menționate în recomandarea 4 contribuie, printre altele, la remedierea punctelor vulnerabile legate de nivelul ridicat al datoriei externe pe termen lung,

RECOMANDĂ ca, în 2022 și în 2023, Portugalia să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. În 2023, să asigure o politică bugetară prudentă, în special prin limitarea creșterii cheltuielilor curente finanțate la nivel național sub nivelul creșterii potențiale a producției pe termen mediu, ținând seama de sprijinul temporar continuu și specific acordat gospodăriilor și întreprinderilor celor mai vulnerabile la creșterile abrupte ale prețurilor la energie, precum și persoanelor care fug din Ucraina. Să fie pregătită să ajusteze cheltuielile curente la evoluția situației. Să extindă investițiile publice pentru tranziția verde și digitală și pentru securitatea energetică, inclusiv prin utilizarea Mecanismului de redresare și reziliență, a planului RePowerEU și a altor fonduri ale UE. Pentru perioada de după 2023, să aplice o politică bugetară care să vizeze obținerea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu și asigurarea unei reduceri credibile și treptate a datoriei și asigurarea sustenabilității fiscale pe termen mediu prin consolidare treptată, investiții și reforme. Să îmbunătățească eficacitatea sistemului fiscal și a celui de protecție socială, în special prin simplificarea ambelor cadre, prin consolidarea eficienței administrațiilor lor respective și prin reducerea sarcinii administrative aferente.

2. Să continue implementarea planului său de redresare și reziliență, în concordanță cu jaloanele și țintele prevăzute în Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 13 iulie 2021. Să prezinte documentele de programare ale politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027, astfel încât să finalizeze negocierile cu Comisia și, ulterior, să înceapă punerea în aplicare a acestor documente.

3. Să îmbunătățească condițiile pentru o tranziție către o economie circulară, în special prin intensificarea prevenirii generării de deșeuri, a reciclării și a reutilizării acestora pentru ca deșeurile să nu mai ajungă la depozitele de deșeuri și în incineratoare.

4. Să reducă dependența generală de combustibilii fosili, inclusiv în sectorul transporturilor. Să accelereze procesul de introducere a surselor regenerabile de energie prin modernizarea rețelelor de transport și de distribuție a energiei electrice, facilitarea investițiilor în stocarea energiei electrice și raționalizarea procedurilor de autorizare pentru a permite dezvoltarea în continuare a producției de energie eoliană, în special offshore, și a energiei electrice solare. Să consolideze cadrul de stimulente pentru investițiile în eficiența energetică a clădirilor. Să sporească interconexiunile electrice.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele