COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 23.5.2022
COM(2022) 609 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Grécia e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da Grécia

{SWD(2022) 609 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Grécia e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da Grécia

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas[1], nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[3], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro à realização de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribui para a recuperação económica e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial para promover a transição ecológica e digital, ao mesmo tempo que reforça a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência [foi] atualizada em [XX] de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

3 Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

(2) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável, que marca o início do Semestre Europeu de 2022 para a coordenação das políticas económicas. Teve devidamente em conta o compromisso conjunto reafirmado na Cimeira Social do Porto, em maio de 2021, no sentido de continuar a aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em 17 de novembro de 2017. Em 25 de março de 2022, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. Em 24 de novembro de 2021, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Grécia como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada[4]. Na mesma data, a Comissão adotou também uma recomendação com vista à adoção de uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi adotada em 5 de abril de 2022 pelo Conselho, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e foi adotada pelo Conselho em 14 de março de 2022.

(3) A invasão da Ucrânia pela Rússia, a seguir à pandemia mundial, alterou significativamente o contexto geopolítico e económico. O impacto da invasão nas economias dos Estados-Membros traduziu-se, por exemplo, no aumento dos preços da energia e dos produtos alimentares e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que já se encontram em situação ou em risco de pobreza energética. A UE assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Neste contexto, a Diretiva Proteção Temporária foi acionada[5] pela primeira vez em 4 de março de 2022, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na UE, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

(4) Tendo em conta a rápida evolução da situação económica e geopolítica, o Semestre Europeu retoma a sua coordenação alargada das políticas económicas e de emprego em 2022, ao mesmo tempo que se desenvolve em consonância com os requisitos de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, tal como delineado na Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. A execução dos planos de recuperação e resiliência adotados é essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos abordam todos ou pelo menos um subconjunto significativo das recomendações específicas por país formuladas nos ciclos do Semestre em 2019 e 2020. As recomendações específicas por país de 2019 e 2020 mantêm também a sua relevância para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241, a par de quaisquer recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação do plano alterado.

---

4 Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

5 Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, JO L 71 de 4.3.2022, p. 1.

(5) A cláusula de derrogação de âmbito geral foi ativada e está em vigor desde março de 2020[6]. Na sua comunicação de 3 de março de 2021[7], a Comissão indicou também que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação da economia, sendo o nível da atividade económica na UE ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), um critério quantitativo fundamental. O aumento da incerteza e o forte risco de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da guerra na Europa, de aumentos sem precedentes dos preços da energia e de perturbações continuadas nas cadeias de abastecimento justificam a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2023.

(6) De acordo com a abordagem adotada no parecer do Conselho, de 18 de junho de 2021, sobre o Programa de Estabilidade de 2021, a melhor medida da orientação orçamental é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação ao crescimento potencial a médio prazo[8]. Transcendendo a orientação global da política orçamental, a fim de avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e consentânea com a dupla transição ecológica e digital, convém igualmente prestar atenção à evolução das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e dos investimentos financiados a nível nacional[9].

(7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023, com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas[10]. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das mais recentes previsões do inverno, a transição de uma orientação orçamental de apoio à economia em termos agregados (no período 2020-2022) para uma orientação orçamental sensivelmente neutra, também em termos agregados, se afigura adequada em 2023, estando pronta para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 devem continuar a diferenciar entre os Estados-Membros e ter em conta as eventuais repercussões transnacionais. A Comissão convidou os Estados-Membros a refletirem as orientações nos respetivos programas de estabilidade e convergência. A Comissão comprometeu-se a acompanhar de perto a evolução económica e a ajustar as

---

6 Comunicação da Comissão ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, Bruxelas, COM(2020) 123 final de 20.3.2020.

7 Comunicação da Comissão ao Conselho – Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental, Bruxelas, COM(2021) 105 final de 3.3.2021.

8 As estimativas da orientação orçamental e das respetivas componentes contidas na presente recomendação são da responsabilidade da Comissão, que se baseou nos pressupostos subjacentes às suas previsões da primavera de 2022. As estimativas da Comissão quanto ao crescimento potencial a médio prazo não incluem o impacto positivo das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que poderão estimular o crescimento potencial.

9 Não financiados por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE.

10 Comunicação da Comissão ao Conselho: Orientações em matéria de política orçamental para 2023, Bruxelas, COM(2022) 85 final de 2.3.2022.

suas orientações políticas conforme necessário e, o mais tardar, no seu pacote da primavera do Semestre Europeu, no final de maio de 2022.

(8) No que respeita às orientações orçamentais apresentadas em 2 de março de 2022, as recomendações orçamentais para 2023 têm em conta a deterioração das perspetivas económicas, a maior incerteza e os novos riscos de revisão em baixa, bem como a inflação mais elevada em comparação com as previsões do inverno. Face a estas considerações, a resposta orçamental deverá aumentar o investimento público na transição ecológica e digital e na segurança energética e manter o poder de compra dos agregados familiares mais vulneráveis, a fim de atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e ajudar a limitar as pressões inflacionistas devidas a efeitos secundários, através de medidas específicas e temporárias; a política orçamental terá de continuar a ser adaptável às circunstâncias em rápida evolução e diferenciada de país para país em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à exposição à crise e ao afluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia.

(9) Em 27 de abril de 2021, a Grécia apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a pertinência, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 6 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Grécia[11]. A disponibilização das parcelas está subordinada ao financiamento disponível e a uma decisão da Comissão, tomada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, no sentido de que a Grécia cumpriu satisfatoriamente os objetivos intermédios e metas pertinentes, estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos objetivos intermédios e metas anteriores.

(10) A Grécia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2022 em 30 de abril de 2022 e o seu Programa de Estabilidade de 2022 em 29 de abril de 2022, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados simultaneamente. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas de 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Grécia sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência.

(11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo à Grécia[12], no qual avaliou os progressos realizados pelo Estado-Membro em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência, com base no Painel de Avaliação da Recuperação e Resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes, incluindo os decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Avaliou igualmente os progressos realizados pela Grécia na aplicação do Pilar

[11] Decisão de Execução do Conselho, de 6 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Grécia (ST 10152/2021)

[12] Documento de trabalho SWD(2022)609 final.

Europeu dos Direitos Sociais e na consecução dos grandes objetivos da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(12) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 da situação da Grécia e publicou os respetivos resultados em 23 de maio de 2022[13]. A Comissão concluiu que a Grécia regista desequilíbrios macroeconómicos. As vulnerabilidades estão relacionadas com a elevada dívida pública, com o reequilíbrio externo incompleto e com a elevada proporção de empréstimos não produtivos, num contexto de baixo crescimento potencial e de elevado desemprego.

(13) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE no qual analisava a situação orçamental da Grécia, dado que em 2021 o défice das suas administrações públicas excedeu o valor de referência do Tratado, 3 % do PIB. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido. Em conformidade com a Comunicação de 2 de março de 2022, a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos relativos aos défices excessivos na primavera de 2022 e reavaliará a relevância da eventual abertura de procedimentos desse tipo no outono de 2022.

(14) Em 20 de julho de 2020, o Conselho recomendou que a Grécia adotasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a Grécia prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Grécia diminuiu de 10,2 % do PIB em 2020 para 7,4 % em 2021. A resposta de política orçamental da Grécia apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de apoio de emergência diminuíram de 7,6 % do PIB em 2020 para 7,2 % em 2021. As medidas adotadas pela Grécia em 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo governo em 2020 e 2021 foram temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Com base nos dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas situou-se em 193,3 % do PIB em 2021.

(15) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais constantes do Programa de Estabilidade de 2022 é realista para 2022 e favorável para 2023. O Programa de Estabilidade de 2022 projeta um crescimento do PIB real de 3,1 % em 2022 e de 4,8 % em 2023. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um crescimento do PIB real mais elevado em 2022, com 3,5 %, mas mais comedido em 2023, com 3,1 %. A diferença entre as previsões deve-se principalmente aos diferentes pressupostos sobre o ritmo de absorção dos fundos da UE, bem como ao impacto da agressão militar, nomeadamente em termos de consumo privado. No seu Programa de Estabilidade de 2022, o governo prevê que o défice nominal diminua para 4,4 % do PIB em 2022 e para 1,4 % em 2023. A diminuição em 2022 reflete principalmente a recuperação em curso da atividade económica e a supressão da maior parte das medidas de emergência. De acordo com o programa, o

[13] Documento de trabalho SWD(2022)630 final.

rácio dívida pública/PIB deverá diminuir fortemente para 180,2 % em 2022 e depois para 168,6 % em 2023. Com base nas medidas políticas já conhecidas na respetiva data de referência, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice orçamental em 2022 e 2023 de 4,3 % e 1,0 % do PIB, respetivamente. Esses valores estão globalmente em consonância com o défice projetado no Programa de Estabilidade de 2022. Não obstante a diferença no crescimento do PIB real, as previsões da Comissão da primavera de 2022 pressupõem um crescimento mais dinâmico dos preços e dos salários tanto para 2022 como para 2023, projetando assim um aumento das receitas provenientes do rendimento das pessoas singulares. As previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um rácio dívida pública/PIB mais elevado, de 185,7 % em 2022 e 180,4 % em 2023. A diferença deve-se a diferentes estimativas das diferenças entre os saldos orçamentais de caixa e de exercício, bem como a diferentes pressupostos sobre a acumulação líquida de ativos financeiros.

Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é atualmente estimado em -0,3 %. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que se inserem no plano de recuperação e resiliência e que poderão impulsionar o crescimento económico potencial da Grécia.

(16) Em 2022, o governo suprimiu progressivamente a maior parte das medidas tomadas em resposta à crise da COVID-19, pelo que se prevê que as medidas temporárias de apoio de emergência diminuam de 7,2 % do PIB em 2021 para 1,8 % em 2022. O défice orçamental é afetado pelas medidas adotadas para contrariar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da primavera de 2022 da Comissão têm um custo estimado de 1,1 % do PIB em 2022 e não terão incidência orçamental em 2023, uma vez que deverão ser suprimidas[14]. Este impacto no défice é parcialmente compensado por receitas mais elevadas provenientes das licenças de emissão. Estas medidas consistem principalmente em subsídios aos utilizadores de energia, transferências sociais para os agregados familiares mais pobres e cortes nos impostos indiretos sobre os serviços de transporte. Estas medidas foram inicialmente anunciadas como temporárias. Na sequência da apresentação do Programa de Estabilidade da Grécia e à luz da data de referência das previsões da Comissão da primavera de 2022, o governo anunciou um novo pacote de medidas para 2022, com o objetivo de fazer face às consequências do aumento dos preços da energia. Se os preços da energia permanecerem elevados também em 2023, algumas destas medidas poderão ser prorrogadas. O défice orçamental é igualmente afetado pelos custos da concessão de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, custos esses que, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2022, representam 0,1 % do PIB em 2022 e 0,1 % em 2023[15].

---

14 Os valores representam o nível dos custos orçamentais anuais das medidas tomadas desde o outono de 2021, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como, quando for o caso, as medidas ligadas às despesas de capital.

15 Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a UE aumente gradualmente e atinja 6 milhões até ao final de 2022, sendo a sua distribuição geográfica estimada com base na dimensão da diáspora existente, na dimensão relativa da população do Estado-Membro de acolhimento e na distribuição efetiva na UE das pessoas deslocadas da Ucrânia que se observava em março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microsimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em

(17) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Grécia[16] utilizasse o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente. A Grécia deveria além disso preservar os investimentos financiados a nível nacional. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a Grécia prossiga uma política orçamental destinada a alcançar uma situação orçamental prudente e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, reforçando simultaneamente o investimento por forma a capitalizar o potencial de crescimento.

(18) Em 2022, tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2022 e incluindo as informações incorporadas no Programa de Estabilidade de 2022 da Grécia, as previsões apontam para uma orientação orçamental favorável equivalente a -3,3 % do PIB[17]. A Grécia prevê continuar a apoiar a retoma recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, tal como recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE para a atividade económica deverá aumentar 0,2 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2021. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional contribua com um efeito expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,8 pontos percentuais em 2022[18]. Por conseguinte, a Grécia tenciona preservar o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2022, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) contribua com um efeito expansionista, equivalente a 2,2 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esse contributo expansionista significativo inclui o efeito adicional das medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia (0,6 % do PIB), bem como os custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,1 % do PIB), enquanto se prevê que o aumento das despesas com pensões de reforma e prestações sociais também tenha algum efeito (0,6 % do PIB) ao nível do crescimento das despesas correntes líquidas. Com base nas previsões da Comissão, estas medidas não são totalmente compensadas por medidas compensatórias.

(19) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de +1,5 % do PIB, num cenário de políticas inalteradas[19]. A Grécia deverá continuar a utilizar as subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. A contribuição positiva para a atividade económica das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da UE deverá diminuir 0,3 pontos percentuais do PIB em relação a 2022, refletindo a entrada

---

dinheiro a que as pessoas possam aspirar como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

16 Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Grécia para 2021, JO C 304 de 29.7.2021, p. 33.

17 Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

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

19 Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

numa nova fase da programação de outros fundos da UE. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional contribua com um efeito expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,6 pontos percentuais em 2023[20]. Ao mesmo tempo, prevê-se que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) em 2023 contribua com um efeito contracionista, equivalente a 1,7 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Este valor inclui o impacto da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (1,1 % do PIB).

(20) O Programa de Estabilidade de 2022 prevê que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 0,4 % do PIB em 2024 e 0,1 % em 2025. O défice das administrações públicas deverá portanto manter-se abaixo de 3 % do PIB durante o período abrangido pelo programa. Estas projeções pressupõem que a recuperação económica prosseguirá e terá em conta a prorrogação das reduções favoráveis ao crescimento aplicadas, não só em termos de sobretaxa de solidariedade como também do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e das contribuições de solidariedade social. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá continuar a diminuir, mais concretamente para 155,2 % em 2024 e depois com uma nova diminuição para 146,5 % em 2025. Com base na análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se elevados a médio prazo.

(21) Com base nas reformas empreendidas no âmbito do plano de recuperação e resiliência, as alterações no quadro da política fiscal da Grécia poderão ajudar a colmatar o défice de investimento. Mais especificamente, a introdução de um sistema de fixação antecipada das condições fiscais aplicáveis poderia reforçar a segurança jurídica para os investidores e os esforços em curso para simplificar o sistema fiscal. Além disso, com base nas melhores práticas de outros Estados-Membros, uma revisão do atual imposto fixo anual sobre os trabalhadores por conta própria (para além do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e do imposto sobre o valor acrescentado) poderia melhorar a estrutura da carga fiscal sobre os trabalhadores por conta própria, incentivar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e apoiar os investimentos. A Grécia continua a tomar medidas para modernizar a sua administração pública, mas o seu desempenho global continua a ser insuficiente, o que se deve em parte ao desafio de atrair e manter pessoal de elevada qualidade. O plano de recuperação e resiliência contém medidas destinadas a melhorar a eficácia da administração pública, com especial destaque para a melhoria dos seus serviços digitais. Para além das medidas já constantes do seu plano, a Grécia está a avançar na criação de um sistema integrado de gestão dos recursos humanos, tendo já em funcionamento organigramas digitais para as entidades do setor público e as descrições das funções para todos os postos disponíveis. Esse processo facilitará a afetação dos recursos humanos de acordo com as necessidades identificadas e consideradas prioritárias. Ao mesmo tempo, embora o número de funcionários permanentes se tenha mantido globalmente estável graças à regra da contratação de uma pessoa por cada pessoa que sai («*one-in-one-out*»), que continua em vigor, registou-se um aumento acentuado, de quase 25 % desde 2018, dos agentes temporários. O aumento da dimensão da administração pública poderia inverter os esforços envidados para aproximar a massa salarial da Grécia (em comparação com o PIB) da média da UE. Para além do risco orçamental, e uma vez que o processo de seleção para postos temporários não é tão exigente como para os

[20] A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro, equivalente a 0,0 pontos percentuais do PIB.

postos permanentes, a integridade do novo processo de seleção instituído para os funcionários públicos permanentes poderá sair enfraquecida. A manutenção da regra de contratação de uma pessoa por cada pessoa que sai dos quadros do pessoal permanente, que foi complementada pela fixação de um limite máximo para o pessoal temporário que está a ser aplicado a partir de 2022, estabelece um quadro global para reforçar o controlo central das contratações e permitir que o número de efetivos volte aos níveis anteriores à pandemia. Se a redução prevista dos níveis globais de pessoal for alcançada, os níveis de remuneração poderão ser ajustados para determinados postos e entidades considerados críticos e nos casos em que a administração pública esteja a enfrentar dificuldades para atrair e manter pessoal qualificado. Esse processo poderá passar pela ligação da descrição das funções a uma grelha salarial suplementar ou pelo estabelecimento de uma grelha salarial especial para determinadas entidades do setor público (p. ex.: reguladores do mercado), uma vez que tais abordagens sistemáticas não comprometeriam a grelha salarial unificada e são coerentes com uma política orçamental prudente. Por último, e embora o plano de recuperação e resiliência inclua medidas destinadas a reforçar as políticas ativas do mercado de trabalho, continua a haver margem para novas medidas destinadas a aumentar a empregabilidade dos jovens e das mulheres, a fim de apoiar um mercado de trabalho inclusivo, assente em mais e melhores empregos.

(22) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência prevê um conjunto alargado de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a concretizar até 2026. Estas medidas ajudarão a dar resposta à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios económicos e sociais delineados nas recomendações específicas por país dirigidas à Grécia pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu em 2019 e 2020, para além de quaisquer recomendações específicas por país formuladas até à data de adoção do plano. Estas recomendações abrangem, em particular, os seguintes aspetos: qualidade e sustentabilidade das finanças públicas; acessibilidade e resiliência do sistema de saúde; políticas ativas do mercado de trabalho; políticas de apoio ao investimento público em educação, competências e na empregabilidade; investigação e desenvolvimento; transportes e logística seguros, inteligentes, sustentáveis e resilientes; produção e utilização eficientes e não poluentes de energia, incluindo projetos de energias renováveis e de interligação; infraestruturas ambientais; renovação das áreas urbanas; e transformação digital da administração e das empresas públicas. O plano inclui igualmente um número significativo de medidas destinadas a dar resposta a desafios nos domínios das políticas orçamentais/estruturais, da segurança social, da estabilidade financeira, dos mercados de trabalho e dos produtos, bem como da modernização da administração pública, todas elas no seguimento, alargamento e em complemento dos compromissos pós-programa. O plano contém igualmente medidas para melhorar a competitividade e promover o investimento privado através da melhoria do ambiente empresarial e da simplificação do quadro regulamentar. Estas reformas são complementadas por um mecanismo de empréstimos destinado a incentivar o investimento privado em setores transformadores da economia, incluindo a transição ecológica e a transformação digital.

(23) A execução do plano de recuperação e resiliência da Grécia deverá contribuir para a realização de novos progressos na transição ecológica e digital. As medidas previstas pela Grécia para apoiar os objetivos climáticos e os objetivos digitais representam, respetivamente, 37,5 % e 23,3 % da dotação total do plano. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os objetivos intermédios e metas pertinentes, ajudará a Grécia a recuperar rapidamente das consequências da crise da

COVID-19, reforçando simultaneamente a sua resiliência. A participação sistemática dos parceiros sociais e outras partes interessadas continua a ser importante para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além desse plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

(24) O plano de recuperação e resiliência da Grécia estabelece um quadro de gestão abrangente para a coordenação, execução e acompanhamento das medidas de investimento e de reforma. No entanto, a execução efetiva do plano dependerá fundamentalmente da capacidade administrativa e de execução dos organismos de execução e terá de ser acompanhada de perto. Os serviços técnicos da administração regional e local, incluindo as empresas municipais, deverão contribuir para a implementação de uma série de componentes, mas a respetiva capacidade administrativa, em especial no caso dos municípios mais pequenos, é geralmente limitada, pelo que seria importante disponibilizar apoio adicional a nível central, quando necessário. O respeito de prazos rigorosos, a reação rápida a quaisquer bloqueios e a procura de soluções serão fundamentais para a boa execução do plano. Poderá ser útil criar um grupo de trabalho interministerial de alto nível para resolver os eventuais estrangulamentos. Por último, e em termos de coordenação global, a Agência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), integrada no Ministério das Finanças, terá um papel fundamental, pelo que se espera que lhe sejam atribuídos recursos suficientes, sendo essencial a estreita colaboração entre essa agência e o Secretariado-Geral de Coordenação (que é responsável pela coordenação das medidas de reforma).

(25) A Comissão aprovou o Acordo de Parceria[21] da Grécia em 29 de julho de 2021. Em outubro e novembro de 2021, a Grécia apresentou à Comissão Europeia os seus 21 programas da política de coesão. De acordo com o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, a Grécia teve em conta as recomendações específicas por país pertinentes quando da programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027. Este é um requisito prévio para melhorar a eficácia e maximizar o valor acrescentado do apoio financeiro a receber dos fundos da política de coesão, promovendo simultaneamente a coordenação, complementaridade e coerência entre estes fundos e outros instrumentos e fundos da União. O êxito da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos programas da política de coesão depende também da eliminação de entraves ao investimento, em apoio da transição ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

(26) Na sequência da conclusão com êxito do programa de assistência financeira ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilidade, em 2018, a Grécia ficou sujeita a uma supervisão reforçada em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 472/2013. A supervisão reforçada serviu para acompanhar a execução dos compromissos específicos assumidos pela Grécia perante o Eurogrupo, em 22 de junho de 2018, no sentido de que iria concluir as principais reformas estruturais já iniciadas ao abrigo do programa. A execução destes compromissos dentro dos prazos acordados, até meados

[21] Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos. JO L 231 de 30.6.2021, p. 159.

de 2022, viabilizará a adoção de medidas de alívio da dívida; por conseguinte, a Grécia entrou no último ano deste acordo. Tal como foi referido no 14.º relatório de supervisão reforçada, publicado em 23 de maio de 2022, e apesar das difíceis circunstâncias da pandemia e, mais recentemente, do impacto económico da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, a Grécia aplicou efetivamente a maior parte dos compromissos políticos, o que melhorou a resiliência da economia grega e reforçou a sua estabilidade financeira. No entanto, alguns elementos continuam por completar. É o caso, em especial, da conclusão do registo cadastral a nível nacional, que melhoraria ainda mais o clima empresarial na Grécia. Foram realizados progressos significativos nos últimos anos, prevendo-se que o cadastro completo esteja concluído até dezembro de 2022. A implementação do registo cadastral foi apoiada pelos fundos estruturais da UE. Mais recentemente, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência tem vindo a prestar apoio à digitalização dos registos e outros atos ligados aos direitos de propriedade. No contexto do projeto de registo cadastral, a Grécia terá também de finalizar o respetivo mapeamento, a operacionalização da agência cadastral e a ratificação dos mapas florestais respeitantes à totalidade do território.

(27) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência, a Grécia enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com os cuidados de saúde. Os pagamentos diretos na Grécia continuam a ser elevados e representam mais de um terço do total das despesas com cuidados de saúde (35 %)[22]. Estão em grande medida associados a comparticipações de produtos farmacêuticos e a pagamentos diretos por serviços não abrangidos pelos pacotes de prestações. Esta situação está, por sua vez, relacionada com uma despesa pública com produtos farmacêuticos que continua a ser relativamente elevada (em comparação com a média da UE) e com despesas relativamente baixas (em comparação com a média da UE) com cuidados terapêuticos, em especialmente para doentes em ambulatório. Um sistema funcional de cuidados de saúde primários, que abranja toda a população e conte com uma função eficaz de controlo do acesso, pode aumentar a eficiência e o acesso a bens e serviços de cuidados de saúde. Neste contexto, a plena aplicação das alterações do sistema de cuidados de saúde primários que se espera venham a ser adotadas no contexto da supervisão reforçada será fundamental para o bom funcionamento do sistema de cuidados de saúde. A reforma surge na sequência de esforços anteriores no sentido de criar um sistema de cuidados de saúde primários abrangente, esforços esse que se depararam contudo com problemas de execução. Para o efeito, o aumento do número de médicos de família, de modo a assegurar a plena cobertura da população e o respetivo registo, será fundamental para garantir à população um acesso adequado e equitativo aos cuidados de saúde.

(28) Em resposta ao mandato dos Chefes de Estado ou de Governo da UE estabelecido na Declaração de Versalhes, o Plano REPowerEU visa acabar progressivamente e o mais rapidamente possível com a dependência da União Europeia das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da UE estão a ser identificados em diálogo com os Estados-Membros. Estas medidas visam reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e pôr termo às importações de combustíveis fósseis da Rússia.

[22] Números de 2019, «Situação da saúde na UE, Grécia: Perfil de saúde nacional, OCDE», 2021 (https://www.oecd.org/health/greece-country-health-profile-2021-4ab8ea73-en.htm).

(29) De acordo com os dados de 2020, o petróleo e o gás representam respetivamente 50 % e 24 % da matriz energética da Grécia. A dependência da Grécia em relação à Rússia é ligeiramente inferior à média da UE tanto no que respeita às importações de petróleo[23] como de gás, cifrando-se em 18 % para o petróleo bruto, contra uma média de 26 % na UE, e em 39 % para o gás[24], contra uma média de 44 % na UE. 87 % das suas importações de carvão provêm da Rússia, mas a Grécia aproveita uma grande quantidade de lenhite produzida internamente. A fim de reduzir a dependência da Grécia em relação à Rússia no caso do gás e de diversificar a sua matriz energética utilizando alternativas aos combustíveis fósseis, nomeadamente cumprindo o seu compromisso de eliminar progressivamente toda a produção de eletricidade a partir de lenhite até 2028, poderão ser prosseguidas várias medidas que reforcem e vão além dos investimentos e reformas que fazem parte do plano de recuperação e resiliência da Grécia. A Grécia poderia, antes de mais, acelerar a expansão das energias renováveis e a criação de uma plataforma de mercado organizada que facilite acordos bilaterais de aquisição de energia sob a forma de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis. As reformas dos sistemas de licenciamento incluídas no plano de recuperação e resiliência grego reduzirão os obstáculos ao investimento no setor das energias renováveis. Há margem para que a Grécia comece a desenvolver infraestruturas para o hidrogénio, em especial nos portos gregos, a fim de facilitar o respetivo transporte. A frota mercante grega poderia facilitar o transporte desses «vetores de energia verde» para a Grécia e posteriormente para outros Estados-Membros da UE. Os investimentos em infraestruturas planeados pelos operadores de rede poderiam ser acelerados e alargados no seu âmbito, em particular por via da instalação de subestações. O tempo médio necessário aos operadores de rede para processar e finalizar as condições de ligação para novas instalações de energias renováveis poderia também ser reduzido. As interligações elétricas adicionais com os países vizinhos poderiam permitir um aumento das energias renováveis na rede. A Grécia deve acelerar a diversificação das rotas do gás, completando rapidamente os investimentos que já se encontram numa fase avançada. Recomenda-se que os novos investimentos em infraestruturas e redes relacionados com o gás sejam, sempre que possível, preparados para o futuro, a fim de facilitar a sua sustentabilidade a longo prazo através de uma futura reorientação para combustíveis sustentáveis. Em terceiro lugar, a Grécia poderia alargar o âmbito e a ambição das medidas de poupança de energia existentes e reduzir o elevado nível de pobreza energética (17,1 % em 2020), nomeadamente utilizando os fundos da política de coesão, conforme adequado, para renovar o parque imobiliário, por exemplo. Os obstáculos existentes no mercado que limitam o âmbito da renovação urbana a determinados segmentos poderiam ser atenuados através de incentivos legislativos e financeiros específicos. Para garantir a conformidade com as metas do «Objetivo 55», a Grécia terá de aumentar as suas

[23] Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural e de petróleo bruto que é proveniente da Rússia. No que respeita à média para a UE-27, os dados sobre as importações totais baseiam-se nas importações de fora dessa área. No que respeita à Grécia, as importações totais incluem o comércio intra-UE. A rubrica do petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados. Uma parte importante das importações totais de petróleo da Grécia corresponde a matérias-primas para refinação. A Grécia está altamente dependente das importações da Rússia para esse fim, uma vez que 86 % do total dessas importações de matérias-primas para refinação são provenientes da Rússia.

[24] Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural e de petróleo bruto que é proveniente da Rússia. No que respeita à média para a UE-27, os dados sobre as importações totais baseiam-se nas importações de fora dessa área. No que respeita à Grécia, as importações totais incluem o comércio intra-UE. A rubrica do petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

ambições em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de rever em alta as suas metas em matéria de energias renováveis e de eficiência energética. Além disso, é necessário acelerar a descarbonização no setor dos transportes, que continua a depender fortemente do petróleo, promovendo a mobilidade sustentável, incluindo o transporte público e os projetos ferroviários.

(30) Embora a aceleração da transição para a neutralidade climática e para o abandono dos combustíveis fósseis deva gerar custos de reestruturação significativos em diversos setores, a Grécia pode utilizar o Mecanismo para uma Transição Justa no âmbito da programação da política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. Pode também, além disso, recorrer ao Fundo Social Europeu Mais para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.

(31) À luz da análise da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2022, estando o seu parecer[25] refletido na recomendação 1 infra.

(32) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para aplicar a recomendação sobre a política económica da área do euro. No que respeita à Grécia, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1 e 2 infra.

(33) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas de 2022 e o Programa de Estabilidade de 2022. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1, 2 e 4 infra. As recomendações 1 e 2 contribuem igualmente para a aplicação da recomendação para a área do euro e, em especial, das suas primeira, segunda e quarta recomendações. As políticas orçamentais referidas nas recomendações 1 e 2 ajudam, nomeadamente, a corrigir os desequilíbrios relacionados com a elevada dívida pública e o reequilíbrio externo incompleto, facilitando simultaneamente a resolução do problema do desemprego elevado e do baixo crescimento potencial. As políticas referidas na recomendação 4 contribuirão, nomeadamente, para fazer face às vulnerabilidades ligadas à dívida externa elevada a mais longo prazo.

RECOMENDA QUE a Grécia tome medidas em 2022 e 2023 no sentido de:

1. Em 2023, assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente mantendo um crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e orientado para os agregados familiares e empresas mais expostos aos aumentos dos preços da energia e para as pessoas que fogem da Ucrânia. Estar pronta para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação. Aumentar o investimento público com vista a assegurar a transição ecológica e digital e a segurança energética, nomeadamente recorrendo ao MRR, ao RePowerEU e a outros fundos da UE. No período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar uma redução credível e gradual da dívida e a sustentabilidade orçamental a médio prazo, através de uma consolidação gradual, de investimento e de reformas.

[25] Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

Com base nas reformas empreendidas no âmbito do plano de recuperação e resiliência, tornar o sistema fiscal mais favorável ao investimento, através da introdução de um sistema de fixação antecipada das condições fiscais aplicáveis e de uma revisão da estrutura da carga fiscal que impende sobre os trabalhadores por conta própria. Salvaguardar a eficiência da administração pública, assegurando simultaneamente que possa atrair as competências adequadas, preservando a coerência com a grelha salarial unificada.

2. Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com os objetivos intermédios e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021. Concluir rapidamente as negociações com a Comissão sobre os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, de modo a dar início à sua aplicação. Concluir as reformas ainda pendentes que foram iniciadas no quadro da supervisão reforçada, incluindo a reforma do registo cadastral.

3. A fim de garantir um acesso adequado e equitativo aos cuidados de saúde, concluir a implementação da reforma dos cuidados de saúde primários, em conformidade com o quadro alterado no âmbito da supervisão reforçada, incluindo a afetação de pessoal a todas as unidades de cuidados de saúde primários, a implementação do registo da população e a introdução de um sistema eficaz de controlo do acesso com intervenção dos médicos de família.

4. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e diversificar as importações desses mesmos combustíveis fósseis, acelerando a implantação das energias renováveis e o desenvolvimento das infraestruturas necessárias para permitir a utilização de hidrogénio renovável. Abordar também essa dependência através da garantia de uma capacidade suficiente das redes e interligações de eletricidade e de gás e da diversificação das rotas de aprovisionamento em gás. Reforçar o enquadramento do mercado dos serviços energéticos e intensificar as medidas de reforço da eficiência energética através de reformas e incentivos de mercado para apoiar a descarbonização do setor da construção e do setor dos transportes, nomeadamente através da promoção da mobilidade elétrica.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente