C/2025/638

10.2.2025

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 21 de janeiro de 2025

que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Croácia

(C/2025/638)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º,

Tendo em conta o Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente o artigo 17.º,

Tendo em conta a recomendação da Comissão,

Considerando o seguinte:

CONSIDERAÇÕES GERAIS

(1) A reforma do quadro de governação económica da UE entrou em vigor em 30 de abril de 2024. O Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral [1], juntamente com as versões mais recentes do Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos [2] e da Diretiva 2011/85/UE do Conselho relativa aos quadros orçamentais dos Estados-Membros [3], constituem os elementos essenciais do quadro de governação económica da UE reformado. O quadro visa fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência através de reformas e investimentos, bem como prevenir défices orçamentais excessivos. Promove igualmente a apropriação nacional e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente das regras.

(2) Os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo que os Estados-Membros apresentam ao Conselho e à Comissão estão no centro do novo quadro de governação económica. Os planos devem cumprir dois objetivos: i) assegurar que, nomeadamente, no final do período de ajustamento, a dívida das administrações públicas esteja numa trajetória descendente plausível, ou permaneça em níveis prudentes, e que o défice das administrações públicas seja reduzido para um nível inferior a 3 % do PIB e mantido abaixo deste valor de referência a médio prazo, e ii) assegurar a concretização de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e a dar resposta às prioridades comuns da UE. Para o efeito, cada plano deve apresentar um compromisso a médio prazo no sentido de assegurar uma trajetória das despesas líquidas [4] que estabeleça efetivamente uma restrição orçamental durante o período de vigência do plano, abrangendo quatro ou cinco anos (dependendo da duração normal da legislatura no Estado-Membro). Além disso, o plano deve explicar de que modo o Estado-Membro assegurará a concretização de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, em particular nas recomendações específicas por país (nomeadamente as que digam respeito ao procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, se for o caso), e o modo como o Estado-Membro irá dar resposta às prioridades comuns da União. O período de ajustamento orçamental abrange um período de quatro anos, podendo ser prorrogado por um máximo de três anos caso o Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto de reformas e investimentos pertinentes que cumpram os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263.

(3) Após a apresentação do plano, a Comissão deve avaliar se o mesmo cumpre os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263.

---

[1] Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[4] Por «despesas líquidas», na aceção do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se as despesas públicas líquidas de: i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

(4) Com base numa recomendação da Comissão, o Conselho deve então adotar uma recomendação que defina a trajetória das despesas líquidas do Estado-Membro em causa e, se for caso disso, aprovar o conjunto de compromissos assumidos em matéria de reformas e de investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento orçamental.

CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO PLANO ORÇAMENTAL-ESTRUTURAL NACIONAL DE MÉDIO PRAZO DA CROÁCIA

(5) Em 14 de novembro de 2024, a Croácia apresentou o seu plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo ao Conselho e à Comissão. A apresentação teve lugar na sequência de uma prorrogação do prazo prevista no artigo 36.º do Regulamento (UE) 2024/1263, tal como acordado com a Comissão. A apresentação tardia deveu-se à necessidade de assegurar a complementaridade e a coerência do plano orçamental-estrutural de médio prazo e do projeto de plano orçamental com o orçamento nacional para 2025-2027, cuja adoção estava prevista para 14 de novembro de 2024, tirando pleno partido dos dados divulgados com a revisão estatística do índice de referência. Em 21 de novembro de 2024, a Croácia apresentou uma adenda para rever a trajetória de crescimento das despesas líquidas constante do plano, a fim de aplicar uma abordagem conservadora no planeamento da política orçamental (de despesa) durante o período de ajustamento e assegurar que a dívida das administrações públicas projetada se mantenha plausivelmente em níveis prudentes.

Processo anterior à apresentação do plano

(6) Antes da apresentação do seu plano, a Croácia solicitou informações técnicas ([5]), que a Comissão forneceu em 21 de junho de 2024 e publicou em 14 de novembro ([6]). As informações técnicas indicam o nível do saldo primário estrutural em 2028 que será necessário para assegurar que o défice das administrações públicas se mantenha abaixo de 3 % do PIB a médio prazo e que a dívida se mantenha abaixo de 60 % do PIB a médio prazo, na ausência de novas medidas orçamentais para além do período de ajustamento de quatro anos. O médio prazo é definido como o período de dez anos subsequente ao final do período de ajustamento. As informações técnicas foram preparadas e transmitidas aos Estados-Membros no âmbito de dois cenários: um cenário que inclui a coerência com a salvaguarda relativa à resiliência do défice ([7]), em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2024/126, e um cenário sem esta salvaguarda.

As informações técnicas para a Croácia estabelecem que, a fim de cumprir as regras orçamentais aplicáveis durante um período de ajustamento de quatro anos, e com base nos pressupostos da Comissão subjacentes às orientações prévias transmitidas em junho de 2024, o saldo primário estrutural deve ascender a pelo menos - 0,4 % do PIB no final do período de ajustamento (2028; cenário sem a salvaguarda relativa à resiliência do défice), de acordo com o quadro seguinte. A título informativo, tendo igualmente em conta a salvaguarda relativa à resiliência do défice, o saldo primário estrutural deverá ascender a pelo menos - 0,4 % do PIB no final do período de ajustamento (2028). No entanto, a salvaguarda relativa à resiliência do défice não é um requisito para a Croácia, que é elegível para informações técnicas.

Quadro 1: Informações técnicas fornecidas pela Comissão à Croácia

Último ano do período de ajustamento	2028
Valor mínimo do saldo primário estrutural (% do PIB), cenário sem a salvaguarda relativa à resiliência do défice	- 0,4 %
A título meramente informativo: Valor mínimo do saldo primário estrutural (% do PIB), cenário com a salvaguarda relativa à resiliência do défice	- 0,4 %

Fonte: cálculos da Comissão.

(7) Em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Croácia e a Comissão realizaram um diálogo técnico entre setembro e novembro de 2024. Durante o diálogo técnico fez-se o balanço das informações técnicas fornecidas pela Comissão, centrando o debate na reforma fiscal que entrará em vigor em 2025 e na realização prevista de reformas e investimentos que respondam aos principais desafios identificados no contexto do

([5]) As orientações prévias transmitidas aos Estados-Membros e ao Comité Económico e Financeiro incluem informações técnicas i) com e sem prorrogação do período de ajustamento (abrangendo quatro e sete anos, respetivamente) e ii) com/sem a salvaguarda relativa à resiliência do défice.

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#Croatia

([7]) A salvaguarda relativa à resiliência do défice, estabelecida no artigo 8.º do Regulamento (UE) 2024/1263, determina que a melhoria anual do saldo primário estrutural exigida é de 0,4 pontos percentuais do PIB (ou 0,25 pontos percentuais do PIB em caso de prorrogação do período de ajustamento) até que o défice estrutural seja inferior a 1,5 % do PIB.

Semestre Europeu e às prioridades comuns da União em matéria de transição ecológica e digital justa, resiliência social e económica, segurança energética e reforço das capacidades de defesa.

(8) Em novembro de 2024, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, e com o artigo 36.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) 2024/1263, a Croácia realizou um processo de consulta com a sociedade civil, os parceiros sociais e outras partes interessadas pertinentes. O plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo foi debatido no Conselho Económico e Social, que inclui os sindicatos, as associações patronais e os representantes do Governo.

(9) A Comissão de Política Orçamental emitiu um parecer sobre as previsões macroeconómicas e os pressupostos macroeconómicos subjacentes à trajetória plurianual das despesas líquidas. A Comissão de Política Orçamental concluiu que as dimensões projetadas das taxas de crescimento do PIB real, do deflator implícito do PIB e do índice nacional de preços são adequadas e que as projeções macroeconómicas são, de um modo geral, idênticas ou ligeiramente mais positivas do que as projeções atualmente disponíveis, provenientes de outras instituições relevantes. A Comissão de Política Orçamental aprovou as projeções macroeconómicas para o período até 2028 elaboradas pelo Ministério das Finanças e salientou que as mesmas se situam dentro de um intervalo aceitável e constituem uma boa base para a elaboração do plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo.

Outros processos conexos

(10) Em 14 de novembro de 2024, a Croácia apresentou o seu projeto de plano orçamental para 2025. A Comissão adotou um parecer sobre este projeto de plano orçamental em 26 de novembro de 2024 ([8]).

(11) Em 21 de outubro de 2024, o Conselho dirigiu à Croácia uma série de recomendações específicas por país (REP) no contexto do Semestre Europeu ([9]).

SÍNTESE DO PLANO E SUA AVALIAÇÃO PELA COMISSÃO

(12) Em conformidade com o artigo 16.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Comissão avaliou o plano, com as seguintes conclusões:

Contexto: situação e perspetivas macroeconómicas e orçamentais

(13) A atividade económica na Croácia cresceu 3,3 % em 2023, impulsionada por todas as componentes do PIB, com exceção dos inventários, sendo os maiores contributos positivos provenientes do investimento e do consumo das famílias. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, a economia deverá crescer 3,6 % em 2024, devido à expansão da procura interna, principalmente o consumo e o investimento das famílias, mas com um contributo negativo das exportações líquidas. Em 2025, o PIB real deverá aumentar 3,3 %, enquanto o crescimento da procura interna deverá desacelerar. Em 2026, o PIB real deverá aumentar 2,9 %, à medida que a procura interna for continuando a abrandar, devendo o contributo das exportações líquidas tornar-se neutro. Ao longo do período abrangido pelas previsões, o PIB potencial da Croácia deverá crescer 4,2 % em 2024, 3,6 % em 2025 e 3,3 % em 2026, impulsionado pela acumulação de capital, pela produtividade total dos fatores e pelo contributo da mão de obra, devendo estes últimos visivelmente reduzir até 2026, num contexto de diminuição da população em idade ativa, apesar das taxas de participação no mercado de trabalho mais elevadas. A taxa de desemprego situou-se em 6,1 % em 2023, com as projeções da Comissão a apontarem para que se situe em 5,1 % em 2024, 4,7 % em 2025 e 4,6 % em 2026. Em 2024, a inflação (deflator do PIB) deverá diminuir dos 11,7 % registados em 2023 para 6,6 %, situando-se em 3,2 % em 2025 e 2,1 % em 2026.

(14) No que respeita à evolução orçamental, o défice das administrações públicas da Croácia ascendeu a 0,9 % do PIB em 2023. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, deverá situar-se em 2,1 % do PIB em 2024 e permanecer em 2,1 % do PIB em 2025 e, num cenário de políticas inalteradas, diminuir para 1,9 % em 2026. As previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia ainda não incluem o projeto de orçamento da Croácia para 2025 que o Governo apresentou ao parlamento nacional em novembro. No entanto, as previsões da Comissão incluem o quadro orçamental para o período 2025-2027, adotado pelo Governo em 31 de outubro. A dívida das administrações públicas situava-se em 61,8 % do PIB no final de 2023. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, o rácio da dívida deverá diminuir para 57,3 % do PIB no final de 2024, continuando a diminuir para 56,0 % do PIB no final de 2025 e permanecendo em 56,0 % no final de 2026. As previsões orçamentais da Comissão não têm em conta os compromissos políticos incluídos nos planos de médio prazo até que os mesmos sejam sustentados por medidas políticas anunciadas de forma credível e suficientemente especificadas.

([8]) Parecer da Comissão sobre o projeto de plano orçamental da Croácia, 26.11.2024, C(2024)9080 final.
([9]) Recomendação do Conselho, de 21 de outubro de 2024, sobre as políticas económicas, orçamentais, de emprego e estruturais da Croácia, (JO C, C/2024/6818, 29.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6818/oj).

Trajetória das despesas líquidas e principais pressupostos macroeconómicos do plano

(15) O plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Croácia abrange o período 2025-2028 e apresenta um ajustamento orçamental ao longo de quatro anos.

(16) O plano contém todas as informações exigidas nos termos do artigo 13.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

(17) No seu plano, complementado pela adenda, a Croácia compromete-se a respeitar a trajetória das despesas líquidas indicada no quadro 2, correspondente a um crescimento médio de 4,8 % ao longo dos anos, até 2028.

As informações técnicas (pressupondo uma trajetória de ajustamento linear) são coerentes com um crescimento médio das despesas líquidas de 4,0 % ao longo do período de ajustamento (2025-2028). A trajetória das despesas líquidas definida no plano deverá conduzir a um saldo primário estrutural de - 0,2 % do PIB no final do período de ajustamento (2028) ([10]). Este valor é superior ao nível mínimo do saldo primário estrutural de - 0,4 % do PIB em 2028 fornecido pela Comissão nas informações técnicas em 21 de junho de 2024 ([11]).

No plano, pressupõe-se que o crescimento do PIB potencial diminua para 2,5 % em 2028 (era de 4,5 % em 2024). Além disso, o plano prevê que a taxa de crescimento do deflator do PIB diminua para 2,2 % em 2028 (era de 6,7 % em 2024).

Quadro 2: Trajetória das despesas líquidas e principais pressupostos do plano da Croácia

	2024	2025	2026	2027	2028	Média durante o período de vigência do plano 2025-2028
Crescimento das despesas líquidas (anual, %)	18,6	6,4	4,9	4,1	3,7	4,8
Crescimento das despesas líquidas (cumulativo, a partir do ano-base de 2023, %)	18,6	26,2	32,3	37,8	42,9	n/a
Crescimento do PIB potencial (%)	4,5	4,0	3,5	2,9	2,5	3,2
Inflação (crescimento do deflator do PIB) (%)	6,7	3,7	2,6	2,4	2,2	2,7

Fonte: plano orçamental-estrutural de médio prazo da Croácia e cálculos da Comissão.

Implicações dos compromissos do plano em matéria de despesas líquidas para a dívida das administrações públicas

(18) Se a trajetória das despesas líquidas definida no plano e os pressupostos subjacentes se concretizarem, a dívida das administrações públicas deverá, segundo o plano, registar uma diminuição gradual, passando de 57,3 % do PIB em 2024 para 53,1 % do PIB no final do período de ajustamento (2028), de acordo com o quadro seguinte. A médio prazo, prevê-se que o nível da dívida das administrações públicas em relação ao PIB diminua gradualmente, atingindo 49 % em 2038. Embora estes valores não reflitam a adenda apresentada em 21 de novembro, a abordagem conservadora utilizada para calcular a trajetória das despesas líquidas garante que a dívida das administrações públicas projetada se mantenha plausivelmente em níveis prudentes.

([10]) Tal não reflete a adenda apresentada em 21 de novembro de 2024 e a sua abordagem conservadora da trajetória das despesas líquidas.

([11]) No cenário sem a salvaguarda relativa à resiliência do défice.

Quadro 3: Evolução da dívida e do saldo das administrações públicas no plano da Croácia

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dívida das administrações públicas (% do PIB)	61,8	57,3	55,8	54,9	54,1	53,1	49,0
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	- 0,9	- 2,1	- 2,3	- 1,9	- 1,8	- 1,5	- 1,4

Fonte: plano orçamental-estrutural de médio prazo da Croácia.

Assim, de acordo com o plano, a dívida das administrações públicas a médio prazo deverá manter-se em níveis inferiores ao valor de referência do Tratado, de 60 % do PIB.

Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com o requisito da dívida estabelecido no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263.

Implicações dos compromissos do plano em matéria de despesas líquidas para o saldo das administrações públicas

(19) Com base na trajetória das despesas líquidas e nos pressupostos do plano, o défice das administrações públicas deverá aumentar de 2,1 % do PIB em 2024 para 2,3 % do PIB em 2025 e diminuir gradualmente para 1,5 % do PIB em 2028. Embora estes valores não reflitam a adenda apresentada em 21 de novembro de 2024, a abordagem conservadora utilizada para calcular a trajetória das despesas líquidas garante que o défice das administrações públicas projetado se mantenha abaixo de 3 % do PIB a médio prazo.

Assim, de acordo com o plano, o saldo das administrações públicas não deverá ultrapassar o valor de referência de 3 % do PIB para o défice no final do período de ajustamento (2028).

Além disso, nos dez anos seguintes ao período de ajustamento (ou seja, até 2038), o défice das administrações públicas não deverá ultrapassar 3 % do PIB.

Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com o requisito do défice estabelecido no artigo 6.º, alínea b), e no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263.

Pressupostos macroeconómicos do plano

(20) O plano baseia-se num conjunto de pressupostos diferentes dos pressupostos da Comissão transmitidos à Croácia em 21 de junho de 2024. Em particular, o plano utiliza pressupostos diferentes relativamente a quatro variáveis, a saber: o ponto de partida (o saldo primário estrutural), o crescimento do PIB potencial, o crescimento do deflator do PIB e a taxa de juro nominal implícita. É necessária uma cuidadosa avaliação destas diferenças entre os pressupostos para assegurar que sejam sustentados por argumentos económicos sólidos e baseados em dados, especialmente porque o crescimento médio das despesas líquidas previsto no plano é mais elevado do que o implícito na informação técnica. Apresenta-se a seguir uma análise das diferenças entre os pressupostos.

As diferenças com um impacto mais significativo no crescimento médio das despesas líquidas são enumeradas a seguir, juntamente com uma avaliação de cada diferença considerada isoladamente.

— No plano utilizam-se dados mais atualizados e parte-se de uma melhor posição inicial comparativamente aos pressupostos transmitidos pela Comissão em 21 de junho. Nas orientações anteriores, o saldo primário estrutural para 2024 era de −2 % do PIB, enquanto o plano pressupõe um saldo de - 1,5 % do PIB, o mesmo que nas previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia. O saldo primário estrutural mais elevado deve-se a uma revisão significativa dos dados divulgados após a transmissão prévia das orientações. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto seja superior ao baseado nos pressupostos da Comissão. Este pressuposto é considerado devidamente justificado.

— O plano prevê uma redução gradual do crescimento do PIB potencial, passando de 4,5 % em 2024 para 2,5 % em 2028, diminuindo novamente para 1,6 % até 2038, situando-se, em média, em 3,2 % durante o período de ajustamento. Segundo as orientações anteriores da Comissão, o PIB potencial deveria crescer 2,6 %, em média, durante o mesmo período. Para além do período de ajustamento, o plano prevê o mesmo crescimento potencial que nas orientações anteriores. Nas previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, o crescimento potencial médio no decorrer do período de ajustamento é de 2,9 %, refletindo as atualizações dos dados e os novos pressupostos desde as previsões da primavera de 2024. A diferença entre o plano e as orientações anteriores durante o período de ajustamento é apenas parcialmente justificada pelos dados revistos e pelos novos pressupostos. A diferença remanescente está, em grande medida, relacionada com o pressuposto de elevado crescimento do emprego previsto no plano. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja superior ao baseado nos pressupostos da Comissão. Por conseguinte, considera-se que este pressuposto não está devidamente justificado.

— O plano pressupõe que o deflator do PIB se situará em 6,7 % em 2024, 3,7 % em 2025, 2,6 % em 2026, 2,4 % em 2027 e 2,2 % em 2028. Nas orientações anteriores da Comissão, o deflator do PIB previsto para 2024 era de 5,5 %, diminuindo para 2,2 % em 2025 e 2026 e aumentando ligeiramente para 2,3 % em 2027 e 2028. As previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia pressupõem um deflator do PIB mais elevado em 2024 e 2025 do que o projetado nas orientações anteriores, fixado em 6,6 % e 3,2 %, refletindo as atualizações dos dados e os novos pressupostos posteriores às previsões da primavera de 2024. A Comissão prevê que o deflator do PIB atinja 2,1 % em 2026. Assim, o deflator do PIB previsto no plano é superior aos pressupostos da Comissão em 0,5 pontos percentuais, tanto em 2025 como em 2026, refletindo deflatores do consumo privado e público mais elevados. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja superior ao baseado nos pressupostos da Comissão. Por conseguinte, considera-se que este pressuposto não está devidamente justificado.

— O plano pressupõe que as taxas de juro nominais implícitas se situem em 2,9 % em 2024, e que diminuam gradualmente para 2,6 % em 2028. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja superior ao baseado nos pressupostos da Comissão. As orientações anteriores da Comissão previam taxas de juro nominais implícitas de 2,8 % em 2024, aumentando gradualmente para 3,1 % em 2028. As taxas de juro nominais implícitas mais baixas no plano refletem taxas de juro de mercado mais reduzidas na sequência da atualização da notação de risco da Croácia pelas agências de notação relevantes. Globalmente, considera-se que o pressuposto do plano está devidamente justificado pela utilização de dados de mercado mais recentes.

No seu conjunto, as diferenças entre os pressupostos poderão resultar num crescimento médio das despesas líquidas previsto no plano consideravelmente mais elevado do que o crescimento médio da despesa líquida implícito na informação técnica. No entanto, o plano da Croácia, complementado pela adenda, inclui uma trajetória mais prudente das despesas líquidas que conduz a um crescimento médio dessas despesas ainda acima do crescimento médio das despesas líquidas implícito nas informações técnicas, mas apenas num montante que pode ser explicado pelas diferenças nos pressupostos considerados devidamente justificados.

A Comissão terá em conta esta avaliação dos pressupostos do plano nas futuras avaliações da conformidade com a trajetória das despesas líquidas.

Estratégia orçamental do plano

(21) De acordo com a estratégia orçamental indicativa do plano, os compromissos relativos às despesas líquidas são atingidos através da contenção das despesas e do aumento discricionário das receitas. Para alcançar os objetivos orçamentais, o plano indica que determinadas categorias de despesas que estão sob o controlo do Governo terão um crescimento limitado (por exemplo, prevê-se que as despesas com remunerações dos trabalhadores diminuam de 13,0 % do PIB em 2025 para 12,6 % em 2028). De acordo com o plano, as medidas discricionárias em matéria de receitas, relacionadas com a reforma fiscal que entrará em vigor em 2025, deverão gerar receitas adicionais correspondentes a 0,4 % do PIB ao longo de todo o período de ajustamento. Ao mesmo tempo, existem também medidas que aumentam as despesas públicas relacionadas com a execução da reforma do sistema de pensões (aumentando a fórmula de indexação das pensões) e a aplicação de novas medidas de política social, como a habitação a preços acessíveis.

A especificação das medidas políticas a adotar deve ser confirmada ou ajustada e quantificada nos orçamentos anuais. Simultaneamente, existem riscos para a execução da estratégia orçamental indicativa constante do plano, decorrentes de riscos para os pressupostos macroeconómicos subjacentes ao plano, atrasos no processo de contratação pública suscetíveis de abrandar os investimentos e novos retrocessos na execução das reformas estruturais.

O projeto de plano orçamental para 2025 especifica as medidas políticas através das quais o compromisso relativo às despesas líquidas para 2025 será alcançado ([12]).

Reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e a dar resposta às prioridades comuns da União

(22) O plano descreve as intenções políticas em matéria de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, em particular nas recomendações específicas por país, e a dar resposta às prioridades comuns da UE. O plano contém 290 medidas em matéria de reformas e investimentos, das quais 209 são apoiadas financeiramente pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e 81 são medidas recentemente identificadas e medidas ao abrigo de outros programas da UE, incluindo a política de coesão. Em geral, as medidas constantes do plano nacional de recuperação e resiliência (PRR) foram adaptadas, de modo a contribuir para a aplicação das recomendações específicas por país existentes. As novas medidas acrescentadas ao plano de médio prazo contribuem ainda mais para a aplicação das recomendações específicas por país dos últimos anos, incluindo as mais recentes, formuladas em 2024.

(23) No respeitante à prioridade comum «Transição ecológica e digital justa», incluindo os objetivos climáticos estabelecidos no Regulamento (UE) 2021/1119, o plano inclui um conjunto de medidas para apoiar a neutralidade climática e dar resposta aos desafios da adaptação às alterações climáticas. A fim de intensificar os esforços no sentido da meta para 2030 e da execução do Plano Nacional Integrado em matéria de Energia e Clima, será estabelecido um quadro de planeamento para a execução da estratégia de desenvolvimento hipocarbónico, incluindo uma proposta com objetivos setoriais vinculativos de redução das emissões para os setores mais difíceis de descarbonizar e a criação das estruturas necessárias para a implantação do Fundo Social para o Clima. A fim de reforçar a resiliência às alterações climáticas, será adotado um plano de ação, juntamente com indicadores, a fim de acelerar a execução da estratégia para a adaptação às alterações climáticas. Estas ações dizem respeito às recomendações específicas por país de 2023 sobre a absorção efetiva dos fundos da UE e sobre a redução da dependência global dos combustíveis fósseis.

O plano contém medidas do PRR que apoiam o reforço da administração pública, do sistema judicial e dos ativos do Estado através da digitalização e da simplificação dos processos administrativos e judiciais, fortalecendo a infraestrutura de TIC do Estado, aumentando a rede de serviços digitais e alargando o acesso à banda larga e à tecnologia 5G para as famílias. As reformas e os investimentos em infraestruturas de TIC e serviços digitais estatais estão relacionados com as recomendações específicas por país de 2020 sobre um maior acesso a infraestruturas e serviços digitais, a promoção da aquisição de competências e o aumento da eficiência e da capacidade da administração pública para conceber e executar políticas e projetos públicos a nível central e local. O plano inclui medidas para além do PRR, destinadas a reforçar a cibersegurança, a digitalizar mais os serviços públicos e a reforçar a gestão de dados na administração pública. Estas medidas visam dar resposta às recomendações específicas por país de 2019 e 2020 relacionadas com a melhoria da comunicação eletrónica nos tribunais e da eficiência do sistema judiciário e o aumento do acesso a infraestruturas e serviços digitais. Além disso, o plano inclui reformas importantes para melhorar a atratividade das carreiras de investigação no domínio das TIC, relacionadas com as recomendações específicas por país de 2019 e 2020 sobre um maior acesso a infraestruturas e serviços digitais, bem como sobre a concentração do investimento na transição ecológica e digital. O plano inclui igualmente um conjunto de medidas do PRR no setor dos transportes, dando resposta, nomeadamente, às recomendações específicas por país sobre o aumento do acesso a infraestruturas e serviços digitais, a promoção da transição ecológica e digital, a redução da procura de energia e a dependência dos combustíveis fósseis nos transportes e a promoção de soluções de transporte sustentáveis. O plano inclui também medidas relativas à renovação energética e pós-terramoto de edifícios, ao desenvolvimento de redes de dados sismológicos, à utilização circular de resíduos de construção de edifícios com o estatuto de bem cultural e ao desenvolvimento de estratégias de renovação urbana ecológica, dando resposta às recomendações específicas por país em matéria de eficiência energética, transição ecológica, redução da dependência dos combustíveis fósseis e prosseguimento da execução do MRR.

(24) No que diz respeito à prioridade comum «Resiliência social e económica», incluindo o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o plano inclui uma reforma abrangente do sistema de ensino destinada a alargar o acesso à educação pré-escolar e acolhimento da infância e ao ensino superior, bem como a melhorar a qualidade do ensino básico e superior, nomeadamente introduzindo o turno único e preparando a transição para a escola a tempo inteiro no ensino básico. A reforma do sistema de ensino está relacionada com as recomendações específicas por país sobre a melhoria do acesso à educação e à formação, a sua qualidade e relevância para o mercado de trabalho (recomendações de 2019), sobre a promoção da aquisição de competências (recomendações de 2020), sobre

([12]) Ver o parecer da Comissão de 26 de novembro de 2024 sobre o projeto de plano orçamental da Croácia.

a redução da escassez de mão de obra qualificada através do reforço das competências básicas e da melhoria de competências e da requalificação (recomendações de 2024) e no sentido de se avançar com a execução firme do PRR (recomendações de 2023 e 2024). O plano inclui igualmente importantes reformas do mercado de trabalho para melhorar o quadro jurídico e aumentar o emprego, melhorando a acessibilidade e a qualidade do ensino profissional e da educação de adultos, incluindo políticas ativas específicas do mercado de trabalho e reforçando o sistema de inclusão e acompanhamento dos grupos vulneráveis. Estas reformas dizem respeito às recomendações específicas por país de 2019 e 2020 sobre o reforço das medidas e instituições do mercado de trabalho, a melhoria da cooperação com os serviços sociais e da adequação das prestações de desemprego e das prestações mínimas garantidas. No domínio da resiliência social, o plano inclui uma reforma do sistema de pensões para aumentar a sua adequação, bem como reformas abrangentes do sistema de segurança social destinadas a reduzir o risco de pobreza e exclusão social dos grupos vulneráveis, através da integração das prestações sociais e da melhoria da qualidade, acessibilidade e disponibilidade de serviços sociais de base comunitária desinstitucionalizados, em especial cuidados de longa duração. Estas reformas da segurança social visam dar resposta às recomendações específicas por país sobre a consolidação das prestações sociais e a melhoria do seu impacto na redução da pobreza (recomendações de 2019), sobre a melhoria da adequação das prestações de desemprego e das prestações mínimas garantidas (recomendações de 2020) e sobre a redução da escassez de mão de obra e de competências, facilitando o acesso a cuidados formais de longa duração ao domicílio e na comunidade (recomendações de 2024). O plano contém igualmente várias medidas de proteção de crianças em risco de pobreza e exclusão social no âmbito da Garantia Europeia para a Infância.

Além disso, o plano inclui medidas para continuar a melhorar o desempenho e a competitividade no domínio da investigação, desenvolvimento e inovação no setor público, reduzindo a fragmentação dos institutos públicos de investigação e das instituições de ensino superior e concedendo subvenções a projetos de investigação no âmbito de um novo programa-quadro, em consonância com as recomendações específicas por país sobre a concentração da política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação e na melhoria das capacidades das autoridades nacionais para conceber políticas e projetos públicos (recomendações de 2019), sobre o aumento da eficiência e da capacidade da administração pública para conceber e executar projetos públicos (recomendações de 2020) e no sentido de avançar com a execução do PRR e a melhoria da competitividade tratando o problema da elevada fragmentação das instituições de investigação públicas (recomendações específicas por país de 2024). O plano inclui também reformas para melhorar o funcionamento da administração pública através da melhoria das capacidades dos funcionários públicos, em consonância com as recomendações específicas por país sobre o aumento da eficiência e da capacidade da administração pública para conceber e executar projetos públicos (recomendações de 2020), no sentido de se avançar com a execução do PRR (recomendações de 2022 e 2024), e sobre a redução da escassez de mão de obra qualificada (recomendações de 2024). O plano inclui ainda medidas do PRR no âmbito da renovação de componentes de edifícios, centrando-se no desenvolvimento de competências para a reconstrução pós-terramoto e a renovação energética e na introdução de novos programas de educação de adultos no setor da construção para trabalhadores de países terceiros, no que diz respeito às recomendações específicas por país sobre a promoção da aquisição de competências para a transição ecológica, a garantia de uma absorção eficaz dos fundos e o prosseguimento da execução do PRR.

(25) No que diz respeito à prioridade comum «Segurança energética», o plano inclui investimentos fundamentais do PRR destinados a modernizar as redes de eletricidade, aumentar a capacidade de regaseificação do gás natural liquefeito (GNL) e expandir as infraestruturas transfronteiriças de transporte de gás. Além disso, incorpora medidas de apoio à adoção de fontes de energia renováveis, à renovação energética dos edifícios, à eficiência energética da indústria e a transportes sustentáveis sem emissões, combatendo simultaneamente a pobreza energética. Estas medidas estão relacionadas com as recomendações específicas por país sobre a concentração na política de investimento na eficiência energética, energias renováveis e infraestruturas ambientais (recomendações de 2019), sobre a concentração do investimento nas transições ecológica e digital, em especial nas infraestruturas ambientais, na produção e utilização eficientes e não poluentes da energia (recomendações de 2020), sobre a diversificação das importações de combustíveis fósseis e a redução da dependência global dos combustíveis fósseis e a aceleração da implantação das energias renováveis (recomendações de 2022), no sentido de se avançar com a execução do PRR (recomendações de 2022, 2023 e 2024) e sobre a redução da dependência dos combustíveis fósseis acelerando a implantação das energias renováveis (recomendações de 2023).

(26) No que diz respeito à prioridade comum «Capacidades de defesa», o plano não inclui pormenores sobre os investimentos ou reformas em resposta a esta prioridade comum.

(27) Além disso, o plano inclui outras medidas políticas que vão além das prioridades comuns da UE, nomeadamente para melhorar a gestão dos ativos do Estado, através da redução do número de empresas públicas, melhorar a sua governação, nomeadamente através do alinhamento das normas nacionais com as melhores práticas internacionais, e reforçar a capacidade humana para monitorizar a governação das empresas públicas. Estas medidas dizem respeito às recomendações específicas por país de 2019 destinadas a melhorar a gestão das empresas públicas e a intensificar a venda dessas empresas e dos ativos não produtivos. O plano inclui ainda a liberalização dos mercados de serviços,

a redução dos encargos administrativos e fiscais e o reforço do apoio ao crescimento das empresas em fase de arranque. Estas medidas dizem respeito às recomendações específicas por país de 2019 relativas à regulamentação excessiva dos mercados de produtos e serviços e à redução dos encargos parafiscais mais onerosos, bem como às recomendações específicas por país de 2020 relativas a uma maior redução dos encargos parafiscais e das restrições regulamentares nos mercados de bens e serviços e à promoção do investimento privado para fomentar a recuperação económica. O plano inclui igualmente medidas como a concessão de empréstimos e de bonificações de juros às micro, pequenas e médias empresas, o apoio a projetos de empresas de média capitalização e grandes empresas e o investimento em instrumentos de capital próprio e quase-capital, relacionados com as recomendações específicas por país sobre a manutenção de medidas destinadas a proporcionar liquidez às pequenas e médias empresas (recomendações de 2020) e sobre a aceleração dos investimentos apoiados por fundos da UE (recomendações de 2024). Estão também incluídas medidas para promover um funcionamento mais eficiente dos mercados de capitais, em consonância com, mais recentemente, as recomendações específicas por país de 2024 sobre o aumento do acesso a diversas fontes de financiamento e a promoção dos mercados de capitais. O plano inclui igualmente medidas do PRR relativas à modernização dos portos marítimos, à adaptação dos veículos e infraestruturas totalmente autónomos e elétricos às necessidades dos passageiros com deficiência, dando seguimento às recomendações específicas por país de 2020 sobre a melhoria do acesso às infraestruturas e serviços digitais. Além disso, o plano inclui as medidas do PRR relativas à renovação energética de edifícios com o estatuto de bem cultural, à integração de dados sísmicos em bases especializadas para os planos de ordenamento do território e à adoção de orientações para a aplicação de um modelo de monitorização do consumo de energia nos edifícios de habitação multifamiliar, correspondendo, nomeadamente, às recomendações específicas por país de 2020 sobre a melhoria do acesso às infraestruturas e serviços digitais.

O plano tem igualmente por objetivo reforçar a resiliência do sistema de saúde, alargando o acesso aos serviços através de modelos inovadores, o investimento em equipamentos e infraestruturas de ponta, bem como na digitalização do percurso dos medicamentos, melhorando simultaneamente a qualidade dos cuidados através de orientações clínicas harmonizadas e de ações de formação especializadas. Estes esforços visam dar resposta aos principais desafios no domínio da saúde, como a oncologia e as listas de espera, reforçando simultaneamente a gestão dos resíduos e dos recursos nos estabelecimentos de saúde, apoiando assim as recomendações específicas por país sobre a melhoria da resiliência dos sistemas de saúde e a promoção de uma distribuição equilibrada dos cuidados de saúde e da saúde em linha (recomendações de 2020), bem como sobre as reformas orçamentais para cuidados de saúde sustentáveis (recomendações de 2021). Os aspetos relacionados com a formação estão também ligados às recomendações específicas por país de 2020 sobre a promoção da aquisição de competências. Fora do âmbito do PRR, a Croácia tem vindo a executar medidas que incluem o desenvolvimento da saúde em linha, os cuidados paliativos e a avaliação das tecnologias da saúde, bem como a promoção de estilos de vida saudáveis e a prevenção de doenças.

(28) O plano fornece informações sobre a coerência e, quando pertinente, a complementaridade com os fundos da política de coesão e o PRR da Croácia. Os investimentos no âmbito da política de coesão destinados a reforçar as capacidades de investigação e inovação são complementares dos investimentos e reformas no âmbito do PRR destinados a melhorar o desempenho do setor público da investigação, bem como a produção de inovação das empresas. Os investimentos em infraestruturas de educação para todos os níveis de ensino complementam os investimentos do PRR e contribuem para alargar o acesso à educação pré-escolar e acolhimento da primeira infância e ao ensino superior, bem como para melhorar a qualidade do ensino básico.

(29) O plano apresenta uma panorâmica das necessidades de investimento público da Croácia relacionadas com as prioridades comuns da UE, com exceção da quarta prioridade ligada ao reforço das capacidades de defesa. O plano visa contribuir para responder às necessidades de investimento público da Croácia relacionadas com as prioridades comuns da UE. Para a primeira prioridade comum ligada às transições justa, ecológica e digital, incluindo o cumprimento da Lei Europeia em matéria de Clima, o plano descreve as necessidades de investimento para 78 medidas. As medidas incluem, nomeadamente, o investimento ecológico e no hidrogénio, a eficiência energética e a promoção das energias limpas, os investimentos nos transportes urbanos e ferroviários sustentáveis, a digitalização da administração pública e do sistema judicial, o apoio e a promoção da investigação e desenvolvimento. No que diz respeito à prioridade «Resiliência social e económica», incluindo o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o plano descreve as necessidades de investimento para 30 medidas. Trata-se, nomeadamente, de medidas que melhoram o acesso à habitação a preços acessíveis, programas de educação de adultos, vales para requalificação e melhoria de competências, políticas ativas do mercado de trabalho, construção e modernização de infraestruturas de educação pré-escolar e acolhimento da primeira infância, escolas primárias e secundárias, incluindo para concluir a transição para o turno único nas escolas primárias, e medidas de revitalização demográfica para apoiar as famílias com crianças e prevenir o despovoamento. Em relação à prioridade «Segurança energética», o plano descreve as necessidades de investimento para 15 medidas relacionadas, nomeadamente, com a melhoria da eficiência energética através da renovação de edifícios, a promoção da energia limpa através do desenvolvimento da capacidade de produção e dos postos de carregamento de hidrogénio e a modernização da rede de transporte de eletricidade.

Conclusão da avaliação da Comissão

(30) De modo geral, a Comissão considera que o plano da Croácia cumpre os requisitos estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSÃO GERAL DO CONSELHO

(31) O Conselho congratula-se com o plano orçamental-estrutural de médio prazo da Croácia e considera que a sua plena aplicação permitirá assegurar finanças públicas sólidas e apoiar a sustentabilidade da dívida pública, bem como um crescimento sustentável e inclusivo.

(32) O Conselho toma nota da avaliação do plano realizada pela Comissão. No entanto, o Conselho convida a Comissão a apresentar a sua avaliação dos planos futuros num documento separado das recomendações, apresentadas pela Comissão, de recomendações do Conselho.

(33) O Conselho toma nota da avaliação, pela Comissão, da trajetória das despesas líquidas e dos principais pressupostos macroeconómicos do plano, nomeadamente em relação às orientações prévias da Comissão, bem como das implicações da trajetória das despesas líquidas do plano para o défice e a dívida das administrações públicas. O Conselho toma nota da avaliação da Comissão segundo a qual os pressupostos macroeconómicos e orçamentais, embora em alguns casos difiram dos pressupostos da Comissão, nomeadamente para ter em conta dados macroeconómicos e orçamentais atualizados, são, de um modo geral, devidamente justificados e sustentados por argumentos económicos sólidos. O Conselho toma nota da estratégia orçamental geral do plano e dos riscos para as perspetivas, que poderão afetar a concretização do cenário macroeconómico e os pressupostos subjacentes, bem como a concretização da trajetória das despesas líquidas do plano. Em especial, o Conselho congratula-se igualmente com o facto de as partes interessadas pertinentes terem sido implicadas a nível nacional antes da apresentação do plano. O Conselho regista igualmente que os riscos geopolíticos podem exercer pressão sobre as despesas no setor da defesa.

(34) O Conselho espera que a Croácia esteja preparada para ajustar a sua estratégia orçamental conforme necessário a fim de assegurar a concretização da sua trajetória das despesas líquidas. O Conselho decide acompanhar de perto os desenvolvimentos económicos e orçamentais, incluindo os que subjazem ao cenário do plano.

(35) O Conselho considera que é necessário prosseguir os debates para chegar a um entendimento comum sobre as implicações da supervisão anual das taxas de crescimento cumulativas das despesas líquidas a tempo da próxima ronda de supervisão orçamental.

(36) O Conselho toma nota da descrição, realizada pela Comissão, das necessidades e intenções em matéria de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, e salienta a importância de assegurar a concretização dessas reformas e investimentos. Com base nos relatórios apresentados pela Comissão, o Conselho avaliará essas reformas e investimentos e acompanhará a sua execução no âmbito do Semestre Europeu.

(37) O Conselho aguarda com expectativa os relatórios anuais de progresso da Croácia, que devem conter, em especial, informações sobre os progressos realizados a nível da execução da trajetória das despesas líquidas conforme determinada pelo Conselho e sobre a execução de reformas e investimentos de alcance mais geral no contexto do Semestre Europeu.

(38) Em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória das despesas líquidas estabelecida no plano deverá ser recomendada pelo Conselho à Croácia,

RECOMENDA QUE a Croácia:

1. Assegure que o crescimento das despesas líquidas não exceda os máximos estabelecidos no anexo I da presente recomendação.

Feito em Bruxelas, em 21 de janeiro de 2025.

Pelo Conselho

O Presidente

A. DOMAŃSKI

ANEXO I

Taxas máximas de crescimento das despesas líquidas
(taxas de crescimento anuais e cumulativas, em termos nominais)

Croácia

Anos		2025	2026	2027	2028
Taxas de crescimento (%)	Anuais	6,4	4,9	4,1	3,7
	Cumulativas (*)	26,2	32,3	37,8	42,9

(*) As taxas de crescimento cumulativas são calculadas por referência ao ano-base de 2023. As taxas de crescimento cumulativas são utilizadas no acompanhamento anual do cumprimento *ex post*na conta de controlo.