



Estrasburgo, 13.1.2015  
COM(2015) 12 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E  
SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ DAS REGIÕES E AO BANCO EUROPEU DE  
INVESTIMENTO**

**OTIMIZAR O RECURSO À FLEXIBILIDADE PREVISTA NAS ATUAIS  
REGRAS DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO**

## Índice

1. INTRODUÇÃO .....	3
2. CLARIFICAÇÕES RELATIVAS AO INVESTIMENTO.....	5
3. CLARIFICAÇÕES RELATIVAS ÀS REFORMAS ESTRUTURAIS.....	11
4. CLARIFICAÇÕES RELATIVAS ÀS CONDIÇÕES CONJUNTURAIS .....	17
5. CONCLUSÃO .....	21
ANEXO 1 - REGISTO ESTATÍSTICO DAS CONTRIBUIÇÕES RELATIVAS AO FUNDO EUROPEU PARA INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS.....	23
ANEXO 2 - MATRIZ UTILIZADA PARA DEFINIR O AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL ANUAL EM DIREÇÃO AO OBJETIVO DE MÉDIO PRAZO (OMP) NO ÂMBITO DA VERTENTE PREVENTIVA DO PACTO .....	25

# 1. Introdução

Na sua Análise Anual do Crescimento de 2015 (AAC)<sup>1</sup>, a Comissão identificou o investimento, as reformas estruturais e a responsabilidade orçamental como elementos fulcrais da estratégia da política económica da União Europeia, orientada para o crescimento e a criação de emprego. Apresentou também um novo Plano de Investimento para a Europa, com vista a apoiar esta estratégia<sup>2</sup>. Tanto esta abordagem económica geral, como os elementos concretos do Plano de Investimento, foram aprovados pelo Conselho Europeu de 18 e 19 de dezembro de 2014.

A Comissão anunciou igualmente que, a fim de reforçar o vínculo entre o investimento, as reformas estruturais e a responsabilidade orçamental, formulará orientações adicionais quanto à forma de otimizar o recurso à flexibilidade prevista pelas atuais regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, (em seguida denominado «o Pacto»),<sup>3</sup> sem alterar as referidas regras. Tal advém de um compromisso assumido nas Orientações Políticas para a nova Comissão<sup>4</sup>, bem como das discussões anteriormente travadas no Conselho Europeu<sup>5</sup> e no Parlamento Europeu<sup>6</sup>.

A presente Comunicação interpretativa<sup>7</sup> fornece estas orientações adicionais, sem alterar ou substituir as regras existentes. O Pacto constitui a pedra angular da governação económica da UE e assume uma importância determinante para o bom funcionamento da União Económica e Monetária. Tem como objetivo promover políticas orçamentais sólidas e assegurar a sustentabilidade das finanças públicas nos Estados-Membros. Desde a sua adoção em 1997, o Pacto foi reformulado pelo legislador da UE em 2005 e em 2011-13, a fim de ser adaptado em função da experiência adquirida. Nos últimos anos, tem vindo a ser aplicado no âmbito de

<sup>1</sup> COM(2014) 902 final de 28 de novembro de 2014.

<sup>2</sup> COM(2014) 903 final de 26 de novembro de 2014.

<sup>3</sup> O Pacto baseia-se no Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), sendo composto pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho (a «vertente preventiva», com base no artigo 121.º do TFUE) e pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho (a «vertente corretiva», com base no artigo 126.º do TFUE), bem como pelas alterações subsequentes neles introduzidas e pela legislação conexas.

Para consultar a documentação, ver:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)

<sup>4</sup> «No que diz respeito à utilização dos orçamentos nacionais a favor do crescimento e do investimento, devemos, tal como o Conselho Europeu de 27 de junho de 2014 reafirmou, respeitar o Pacto de Estabilidade e Crescimento, aproveitando ao máximo a flexibilidade introduzida nas regras do Pacto, reformulado em 2005 e em 2011. Tenciono divulgar orientações concretas sobre este ponto no quadro do meu ambicioso programa a favor do emprego, do crescimento e do investimento.» Orientações políticas de Jean-Claude Juncker para a próxima Comissão Europeia intituladas «Um novo começo para a Europa: o meu Programa para o emprego, o crescimento, a equidade e a mudança democrática», de 15 de julho de 2014. Disponíveis em: [http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf)

<sup>5</sup> «Respeitamos o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Todas as nossas economias têm de continuar a realizar reformas estruturais. A nossa força comum depende muito claramente do sucesso de cada país. Essa é a razão pela qual a União tem de adotar medidas enérgicas para promover o crescimento, aumentar os investimentos, criar mais e melhores empregos e incentivar as reformas em prol da competitividade. Para tanto, é também necessário fazer a melhor utilização da flexibilidade que integra as atuais regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento». Conclusões do Conselho Europeu de 27 de Junho de 2014. Disponíveis em:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf)

<sup>6</sup> Ver, em especial, a resolução do Parlamento Europeu «Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas: aplicação das prioridades para 2014»(A8-0019/2014), de 22 de outubro de 2014.

<sup>7</sup> Para outro exemplo ilustrativo de uma comunicação interpretativa, ver a Comunicação sobre determinados aspetos das disposições relativas à publicidade televisiva, constantes da Diretiva «Televisão sem fronteiras», JO C 102 de 28.4.2004, p. 2.

um ciclo anual mais alargado e reforçado de coordenação das políticas económicas, o denominado Semestre Europeu.

A credibilidade das regras acordadas é essencial para a sustentabilidade das finanças públicas, bem como para a estabilidade financeira na área do euro e na UE no seu conjunto. A crise financeira e da dívida soberana nos últimos anos demonstrou a acentuada interdependência das economias europeias e a necessidade de uma sólida coordenação económica e orçamental na UE. A existência de regras e a sua observância foram essenciais para restabelecer a confiança. Perante o acentuado agravamento dos défices e da dívida em diversos países há apenas alguns anos, a UE realizou progressos consideráveis no que respeita à melhoria geral da solidez das suas finanças públicas.

O princípio da igualdade de tratamento entre todos os Estados-Membros deve encontrar-se no âmago da aplicação do Pacto. Trata-se de um sistema baseado em regras que institui um quadro partilhado e aplicado por todos os Estados-Membros, em conformidade com as propostas da Comissão e decisões do Conselho. O princípio da igualdade de tratamento não pressupõe, todavia, a imposição de uma «fórmula única» (*one-size-fits-all*), devendo ser conjugado com uma análise económica necessária para cada situação. O Pacto prevê deliberadamente que as suas regras devem ser aplicadas de forma flexível, tanto ao longo do tempo como a nível dos países. Foi também deliberadamente prevista uma certa margem de manobra, no quadro das regras acordadas, para que a Comissão e o Conselho avaliassem a solidez das finanças públicas em função das circunstâncias específicas de cada país, no intuito de recomendar a melhor trajetória a seguir, em função das informações disponíveis e da evolução mais recente.

O grau de flexibilidade diverge, consoante um Estado-Membro seja abrangido pela vertente preventiva ou corretiva do Pacto. A vertente preventiva visa assegurar uma situação orçamental sólida em todos os Estados-Membros: tem como objetivo que cada Estado-Membro alcance uma situação orçamental sólida a médio prazo (o denominado objetivo de médio prazo ou OMP), que é fixado em função de princípios estabelecidos de comum acordo<sup>8</sup>. Este OMP é expresso em termos estruturais, o que significa que é adaptado a fim de ter em conta o ciclo económico e corrigido para excluir a incidência de medidas pontuais, sendo específico a cada país. A lógica subjacente é que os Estados-Membros devem alcançar e manter uma situação orçamental que permita aos estabilizadores automáticos desempenharem plenamente o seu papel na atenuação dos eventuais choques económicos. Tal deverá igualmente contribuir para reduzir a dívida para níveis prudentes, tendo em conta o perfil demográfico de cada país e o custo orçamental decorrente do envelhecimento da população. A vertente corretiva do Pacto permite responder às situações em que o défice público e/ou a dívida excedem os valores de referência fixados no Tratado: nestes casos, os Estados-Membros são sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos («PDE»), o que implica uma supervisão e condições mais estritas<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> O OMP é calculado em função do crescimento potencial, da dívida pública e dos custos inerentes ao envelhecimento da população.

<sup>9</sup> Atualmente, onze Estados-Membros são abrangidos pela vertente corretiva do Pacto («PDE»), contra vinte e quatro em 2011.

As orientações aqui delineadas centram-se na margem de interpretação conferida à Comissão, em conformidade com as regras do Pacto, sem alterar a legislação em vigor. Clarificam a melhor forma de ter em conta três dimensões estratégicas específicas aquando da aplicação das referidas regras. Estas prendem-se com: i) o investimento, nomeadamente no que diz respeito à instituição de um novo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos no quadro do Plano de Investimento para a Europa; ii) as reformas estruturais; e iii) as condições conjunturais.

A presente comunicação interpretativa visa contribuir para a elaboração de uma estratégia orçamental mais favorável ao crescimento na área do euro<sup>10</sup>. Insere-se igualmente no quadro dos esforços envidados pela Comissão para reforçar a eficácia e a compreensão das regras que são, por vezes, forçosamente complexas e cuja aplicação lhe incumbe. A transparência e a previsibilidade são essenciais para a apropriação das regras por parte de todos os intervenientes.

## **2. Clarificações relativas ao investimento**

### **2.1. Novo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos**

Um aspeto fulcral do Plano de Investimento para a Europa proposto pela Comissão prende-se com a criação de um novo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), em parceria com a Comissão e o Banco Europeu de Investimento (BEI). Após a aprovação pelo Conselho Europeu, reunido em 18 e 19 de dezembro de 2014, a Comissão apresentou uma proposta de Regulamento que institui o FEIE.<sup>11</sup>

O Fundo proporcionará uma nova capacidade de absorção de riscos que permitirá ao BEI investir em capital próprio, dívida subordinada e dívida prioritária com risco mais elevado, para além de assegurar a melhoria do risco de crédito a favor de projetos elegíveis. Uma primeira contribuição para esta capacidade de absorção de riscos será assegurada pelo orçamento da UE, sob a forma de um novo fundo de garantia, e pelos recursos próprios do BEI. A utilização desta garantia da UE e dos fundos do BEI não tem qualquer incidência no défice ou na dívida dos Estados-Membros.

---

<sup>10</sup> Neste contexto, ver o discurso de Mario Draghi, Presidente do BCE, em Jackson Hole em 22 de agosto de 2014: «*Seria porventura útil travar uma discussão sobre a situação orçamental global da área do euro. Ao invés de outras grandes economias avançadas, a sua situação orçamental não assenta num orçamento único, aprovado por um parlamento único, mas num conjunto composto por 18 orçamentos nacionais [19 a partir de 1 de janeiro de 2015] e pelo orçamento da UE. Em princípio, uma coordenação mais reforçada entre as diferentes políticas orçamentais nacionais deverá permitir adotar uma política orçamental global mais favorável ao crescimento na área do euro.*»

<sup>11</sup> COM(2015) 10 final de 13 de janeiro de 2015.

A capacidade do FEIE poderá ainda ser reforçada por contribuições financeiras suplementares provenientes dos Estados-Membros. No seu Plano de Investimento para a Europa, a Comissão anunciou a sua intenção de adotar uma «posição favorável no que respeita a (essas) contribuições dos Estados-Membros para o Fundo no contexto da sua avaliação das finanças públicas ao abrigo do Pacto». O Conselho Europeu, reunido em 18 e 19 de dezembro de 2014, tomou nota desta intenção<sup>12</sup>.

Para além de contribuírem para o FEIE, os Estados-Membros poderão também cofinanciar projetos individuais que sejam igualmente cofinanciados pelo Fundo. A presente secção fornece orientações quanto às modalidades de avaliação destas diferentes contribuições ao abrigo do Pacto.

### 2.1.1. Contribuições financeiras dos Estados-Membros para o FEIE

Cabe estabelecer uma distinção entre dois aspetos, neste contexto: i) se as referidas contribuições são registadas ou não em termos estatísticos enquanto défice e/ou dívida, em conformidade com as definições do Sistema Europeu de Contas (SEC); e ii) a forma como a Comissão irá ter em conta essas contribuições no quadro da sua avaliação da observância do Pacto.

#### *Registo estatístico*

No que respeita ao registo estatístico, tal dependerá da natureza específica das contribuições e da sua classificação pelo Serviço de Estatística da UE (Eurostat), no pleno respeito da sua independência. O anexo 1 fornece mais informações, com base em exemplos concretos.

---

<sup>12</sup> «O Conselho Europeu toma nota da posição favorável que a Comissão indicou em relação a estas contribuições de capitais no contexto da avaliação das finanças públicas ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, necessariamente em consonância com a flexibilidade que integra as suas atuais regras». Conclusões do Conselho Europeu de 18-19 de dezembro de 2014 em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/146411.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/146411.pdf)

## Aplicação do Pacto

### Quadro jurídico

O Pacto prevê que, aquando da avaliação do ajustamento orçamental necessário no âmbito das suas vertentes preventiva e corretiva, o Conselho especifica os objetivos a prosseguir, fixados em termos «estruturais».

#### Vertente preventiva

O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 prevê que «Com base em avaliações efetuadas pela Comissão e pelo Comité Económico e Financeiro, o Conselho deve examinar, [...] se as medidas adotadas ou propostas [pelo Estado-Membro] [...] são suficientes para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo durante o ciclo. Ao apreciarem a trajetória de ajustamento para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo, o Conselho e a Comissão devem analisar se o Estado-Membro em causa prossegue uma melhoria anual adequada do seu saldo orçamental, corrigido de variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias, exigido para alcançar o seu objetivo orçamental de médio prazo, tendo 0,5 % do PIB como valor de referência.[...].»

#### Vertente corretiva

O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 prevê que «[...] a Comissão, se considerar que existe uma situação de défice excessivo, envia um parecer e uma proposta ao Conselho [...] e informa o Parlamento Europeu.

*O Conselho decide sobre a existência de uma situação de défice excessivo [...]. Se decidir que existe um défice excessivo, o Conselho fará simultaneamente recomendações ao Estado-Membro em causa [...].*

*A recomendação do Conselho [...] deve estabelecer um prazo máximo de seis meses para que o Estado-Membro em causa tome medidas eficazes [...]. A recomendação do Conselho deve igualmente estabelecer um prazo para a correção da situação de défice excessivo, que deverá ser realizada no ano seguinte à sua identificação, salvo se se verificarem circunstâncias especiais. Na sua recomendação, o Conselho deve exigir que o Estado-Membro cumpra os seus objetivos orçamentais anuais que, com base nas previsões subjacentes à recomendação, possibilitem uma melhoria anual mínima de 0,5 % do PIB, como valor de referência, do seu saldo corrigido de variações cíclicas, líquido de medidas pontuais ou temporárias, a fim de assegurar a correção da situação de défice excessivo no prazo fixado na recomendação. [...].»*

Sem prejuízo do registo estatístico pelo Eurostat das contribuições para o FEIE, a Comissão pode já emitir orientações quanto às modalidades de aplicação das regras existentes do Pacto nestes casos.

Aquando da avaliação do ajustamento orçamental necessário ao abrigo das vertentes preventiva e corretiva, o Conselho especifica os objetivos a prosseguir, fixados em termos estruturais. Esses objetivos excluem as medidas pontuais extraordinárias, que não têm qualquer incidência na situação orçamental subjacente. Tal será nomeadamente o caso das primeiras contribuições financeiras para o Fundo<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Será aplicado um tratamento idêntico às garantias, na medida em que tenham uma incidência no défice e/ou na dívida.

Mais concretamente, a Comissão irá considerar que:

- Ao abrigo da vertente preventiva do Pacto, nem a realização do OMP, nem a trajetória de ajustamento orçamental em direção ao mesmo serão afetados, uma vez que ambos são definidos em termos estruturais. Por definição, o saldo estrutural não é afetado por despesas pontuais, como as contribuições para o Fundo.
- Ao abrigo da vertente corretiva do Pacto (PDE), a observância do esforço de ajustamento orçamental recomendado pelo Conselho não será afetada, dado que este esforço é igualmente aferido em termos estruturais. Por conseguinte, uma contribuição para o FEIE não deve levar a concluir que um Estado-Membro não respeita a recomendação que lhe foi dirigida ao abrigo do PDE.
- Em caso de incumprimento do valor de referência relativo ao défice, e no momento da elaboração do relatório previsto no artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, a Comissão determinará se a contribuição para o FEIE constitui um «fator pertinente» na aceção do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. Consequentemente, não será lançado qualquer PDE se o incumprimento for devido à contribuição, o valor de referência apenas for excedido numa medida limitada e se preveja que tal terá um caráter temporário.
- Em caso de incumprimento do valor de referência relativo à dívida, e no momento da elaboração do relatório previsto no artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, a Comissão determinará se a contribuição para o FEIE constitui um «fator pertinente» na aceção do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. Isto significa que não será lançado qualquer PDE se o incumprimento for devido à contribuição.

#### 2.1.2. Cofinanciamento pelos Estados-Membros dos projetos de investimento igualmente cofinanciados pelo FEIE

O FEIE contribuirá para a realização de um leque de projetos de investimento e permitirá igualmente mobilizar investimentos públicos e/ou privados adicionais a favor destes projetos. O cofinanciamento pelos Estados-Membros de projetos individuais, incluindo eventuais plataformas de investimento, assumirá geralmente a forma de instrumentos financeiros inovadores, como empréstimos, instrumentos de dívida ou participações em capital. O registo estatístico irá variar consoante o instrumento em causa (ver anexo 1).

Do ponto de vista da aplicação do Pacto, a Comissão terá igualmente em conta o cofinanciamento pelos Estados-Membros dos projetos de investimento também cofinanciados pelo FEIE para efeitos de aplicação da denominada «cláusula de investimento» enunciada na secção 2.2 infra.

### Síntese relativa ao Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos

*A Comissão não terá em conta as contribuições dos Estados-Membros para o FEIE aquando da definição do ajustamento orçamental ao abrigo da vertente preventiva ou corretiva do Pacto.*

*Se o défice exceder o valor de referência, a Comissão não lançará um PDE se o incumprimento for devido unicamente à contribuição, se o montante em causa for reduzido e se for previsto que tal terá um carácter temporário. A Comissão não tomará em consideração as contribuições para o FEIE no momento de determinar se a dívida excede o valor de referência.*

## **2.2. Outros investimentos ao abrigo da vertente preventiva do Pacto**

### *Quadro jurídico*

O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 prevê que «[...] o Conselho e a Comissão devem ter em conta as reformas estruturais importantes cuja aplicação tenha efeitos orçamentais positivos diretos a longo prazo, inclusive através do reforço do crescimento sustentável potencial [...]». O referido artigo é reproduzido em maior pormenor na caixa intitulada *Quadro Jurídico* constante da secção 3.1. infra.

Ao abrigo da vertente preventiva do Pacto, alguns investimentos equiparados a reformas estruturais importantes podem, em determinadas condições, justificar um desvio temporário em relação ao OMP do Estado-Membro em causa, ou da trajetória de ajustamento em direção ao mesmo.

A Comissão emitiu anteriormente uma primeira série de orientações quanto à forma de aplicação destas disposições aos investimentos públicos a longo prazo que têm uma incidência orçamental positiva, direta e verificável no crescimento e na sustentabilidade das finanças públicas<sup>14</sup>. Estas orientações (a geralmente denominada «cláusula de investimento») são especificadas e formalizadas através da presente Comunicação, a fim de permitir melhor ter em conta a situação específica a cada país, em conformidade com o texto e o espírito do Pacto. Doravante, os Estados-Membros beneficiarão da «cláusula de investimento» se estiverem reunidas as seguintes condições:

- i) o crescimento do PIB é negativo ou o PIB mantém-se muito abaixo do seu potencial (resultando num diferencial do produto negativo, superior a 1,5 % do PIB);
- ii) o desvio em relação ao OMP ou à trajetória de ajustamento orçamental acordada em direção ao mesmo não leva o défice a exceder o valor de referência de 3 % do PIB, sendo mantida uma margem de segurança adequada;

<sup>14</sup> Ofício do anterior Vice-Presidente da Comissão Olli Rehn, de 3 de julho de 2013, aos Ministros das Finanças da UE, relativamente à aplicação do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. Esta abordagem foi aplicada em 2013 a favor da Bulgária e, em 2014, a favor da Bulgária, da Roménia e da Eslováquia.

- iii) o desvio deve-se às despesas nacionais em projetos cofinanciados pela UE no âmbito da política estrutural e de coesão<sup>15</sup>, das Redes Transeuropeias e do Mecanismo Interligar a Europa, bem como ao cofinanciamento pelo Estado-Membro de projetos de investimento igualmente cofinanciados pelo FEIE que têm uma incidência orçamental direta, positiva e verificável a longo prazo;
- iv) as despesas cofinanciadas não devem substituir investimentos financiados a nível nacional, por forma a evitar qualquer redução dos investimentos públicos na sua globalidade.
- v) o Estado-Membro deve compensar os eventuais desvios temporários e o OMP deve ser alcançado dentro do período de quatro anos do seu programa de estabilidade ou de convergência em curso.

Contrariamente às orientações emitidas anteriormente, isto significa que a Comissão irá aplicar a «cláusula de investimento» independentemente da situação económica da área do euro ou da UE no seu conjunto, tendo unicamente em conta as condições conjunturais enfrentadas por cada Estado-Membro. Permitir aos Estados-Membros beneficiar desta cláusula quando o seu crescimento nacional é negativo ou quando o produto se situa muito abaixo do seu potencial irá resultar numa aplicação mais lata da cláusula do que anteriormente e permitirá melhor ter em conta as condições específicas a cada país<sup>16</sup>.

**Síntese relativa à «cláusula de investimento» ao abrigo da vertente preventiva do Pacto**

*Os Estados-Membros sujeitos à vertente preventiva do Pacto podem desviar-se temporariamente do seu OMP ou da trajetória de ajustamento em direção ao mesmo, a fim de ter em conta o investimento, desde que: o crescimento do seu PIB seja negativo ou o PIB se mantenha muito abaixo do seu potencial; o desvio não leve a que o défice exceda o valor de referência de 3 % e seja preservada uma margem de segurança adequada; se verifique um aumento efetivo dos níveis de investimento; o desvio seja compensado durante o período do programa de estabilidade ou de convergência do Estado-Membro. Os investimentos elegíveis correspondem às despesas nacionais em projetos cofinanciados pela UE no âmbito da política estrutural e de coesão, das Redes Transeuropeias e do Mecanismo Interligar a Europa, bem como ao cofinanciamento pelo Estado-Membro de projetos igualmente cofinanciados pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos.*

<sup>15</sup> Incluindo os projetos cofinanciados no quadro da Iniciativa para o Emprego dos Jovens.

<sup>16</sup> Ver também a secção 4.

### 3. Clarificações relativas às reformas estruturais

#### 3.1. Reformas estruturais no âmbito da vertente preventiva do Pacto

##### *Quadro jurídico*

O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 especifica a forma como os Estados-Membros devem avançar em direção a uma situação orçamental sólida. Prevê nomeadamente o seguinte: « [...] Ao definir a trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo no que se refere aos Estados-Membros que ainda não alcançaram este objetivo e, no que se refere aos países que já o alcançaram, ao autorizar um desvio temporário em relação ao objetivo, na condição de ser garantida uma margem de segurança suficiente para assegurar a observância do valor de referência para o défice e de se esperar que a situação orçamental regresse ao objetivo de médio prazo dentro do período do programa, o Conselho e a Comissão devem ter em conta as reformas estruturais importantes cuja aplicação tenha efeitos orçamentais positivos diretos a longo prazo, inclusive através do reforço do crescimento sustentável potencial, e que, conseqüentemente, tenham um impacto verificável na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.

*Deve ser dada especial atenção às reformas dos sistemas de pensões, com a introdução de um sistema em vários pilares que inclua um pilar obrigatório de capitalização integral. Os Estados-Membros que apliquem tais reformas devem ser autorizados a desviar-se da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo, ou do próprio objetivo, devendo o desvio refletir o montante da incidência adicional direta da reforma no saldo da administração pública, desde que seja preservada uma margem de segurança adequada relativamente ao valor de referência do défice.»*

O artigo 9.º do referido regulamento prevê a aplicação da mesma regra aos Estados-Membros não pertencentes à área do euro.

A presente secção fornece orientações sobre a forma de tomar em consideração as reformas estruturais ao abrigo da vertente preventiva do Pacto, isto é, a denominada «cláusula das reformas estruturais»<sup>17</sup>.

Em conformidade com as regras atuais do Pacto, os Estados-Membros que implementam reformas estruturais importantes são autorizados a desviar-se temporariamente do seu OMP ou da trajetória de ajustamento em direção ao mesmo. Tal permite-lhes ter em conta os custos a curto prazo da implementação de reformas estruturais que terão efeitos orçamentais positivos diretos a longo prazo, nomeadamente ao reforçarem o crescimento sustentável potencial.

<sup>17</sup> Neste contexto, ver o discurso de Mario Draghi, Presidente do BCE, em Jackson Hole em 22 de agosto de 2014: «É possível tirar partido da flexibilidade existente prevista pelas regras em vigor para responder melhor à fragilidade da retoma e a fim de ter em conta os custos das reformas estruturais necessárias.»

*«Reformas estruturais» suscetíveis de serem tidas em conta ao abrigo do Pacto*

Para assegurar a sua plena operacionalidade, a «cláusula das reformas estruturais» deve basear-se em critérios claramente definidos quanto à elegibilidade dessas reformas. A avaliação da Comissão terá por base os seguintes critérios:

- i) As reformas devem ser **importantes**. Embora algumas reformas individuais tenham um impacto positivo importante no crescimento e na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, como as reformas do sistema de pensões, os pacotes de reformas abrangentes e bem concebidos que visam dar resposta a deficiências estruturais podem igualmente ter um impacto positivo importante. Trata-se nomeadamente do caso quando as reformas reforçam mutuamente o seu impacto graças a uma dosagem judiciosa das políticas prosseguidas, bem como a um calendário de execução adequado.
- ii) As reformas devem ter uma **incidência orçamental positiva a longo prazo**, nomeadamente mediante o reforço do crescimento sustentável potencial, tendo assim um impacto verificável na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Os efeitos em matéria de sustentabilidade podem advir quer das poupanças orçamentais diretamente decorrentes das reformas (por exemplo, no domínio das pensões ou dos cuidados de saúde), quer do aumento das receitas a médio e a longo prazo, decorrente de uma economia mais eficiente com um potencial do produto mais elevado (por exemplo, devido à redução do desemprego estrutural ou a um aumento da mão-de-obra disponível), quer ainda de uma conjugação de ambos os efeitos<sup>18</sup>.
- iii) As reformas devem ser **plenamente implementadas**. Embora seja evidente que todas as reformas devam ser adotadas antes de serem consideradas elegíveis para efeitos da aplicação da cláusula, também é certo que a execução na prática das reformas adotadas pode exigir tempo e ser objeto de atrasos e contratempos. Isto levanta a questão da introdução de garantias sólidas contra o risco de falhas na sua execução. Muito embora o Pacto não preveja instrumentos para acompanhar a execução das reformas estruturais, o quadro jurídico em que se insere, designadamente, o Semestre Europeu e o novo procedimento por desequilíbrio excessivo (PDE)<sup>19</sup>, permitem à Comissão e ao Conselho avaliar os desafios e os desequilíbrios que requerem reformas estruturais, bem como acompanhar as medidas tomadas pelos Estados-Membros.

---

<sup>18</sup> Para um debate sobre os efeitos das reformas, ver European Economy, Economic Papers 541, dezembro de 2014: «The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise», publicado pela Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, Comissão Europeia.

<sup>19</sup> Ver Regulamento (UE) n.º 1176/2011.

### *Acionar a «cláusula das reformas estruturais»*

A Comissão considerará que o critério de execução de reformas está preenchido *ex ante* quando:

- o Estado-Membro apresenta um plano de reformas estruturais a médio prazo que seja exaustivo e pormenorizado (por exemplo, no âmbito do programa nacional de reformas publicado em paralelo com o programa de estabilidade ou de convergência), acompanhado de medidas concretas, bem como de prazos credíveis para a respetiva adoção e realização. A execução das reformas será acompanhada de perto no âmbito do Semestre Europeu.
- No caso específico de um Estado-Membro sujeito a um procedimento por desequilíbrio excessivo (PDE), o país em causa apresentou um Plano de Medidas Corretivas (PMC) contendo as informações necessárias. A execução das reformas será subsequentemente acompanhada no âmbito do PDE.

Em ambos os casos, os Estados-Membros deverão fornecer uma documentação transparente e pormenorizada, para além de proceder à quantificação das reformas, tanto em termos da sua incidência orçamental como do seu impacto no crescimento potencial a médio prazo. Tal deve igualmente incluir informações pormenorizadas sobre o calendário de execução das reformas.

### *Aplicar a «cláusula das reformas estruturais»*

No caso específico das reformas dos sistemas de pensões que consistam na introdução de um sistema em vários pilares que inclua um pilar obrigatório de capitalização integral, a metodologia que permite ter em conta estas reformas no quadro da vertente preventiva do Pacto é enunciada no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 (ver caixa no início da presente secção)<sup>20</sup>.

Em relação a outras reformas estruturais, a Comissão basear-se-á em todas as informações constantes do plano específico de reformas estruturais (ou plano de medidas corretivas). Nesse caso, recomendará que seja concedido aos Estados-Membros elegíveis um prazo adicional para atingir o OMP, autorizando assim desvios temporários em relação à trajetória de ajustamento estrutural em direção a este objetivo, ou um desvio temporário face ao OMP no que respeita aos Estados-Membros que já o tenham alcançado, na condição de:

- i) as reformas preencherem os critérios supramencionados;
- ii) o desvio temporário não exceder 0,5 % do PIB e o OMP ser alcançado no período de quatro anos abrangido pelo programa de estabilidade ou de convergência do ano em que a cláusula é acionada;
- iii) ser sempre preservada uma margem de segurança adequada, por forma a que o desvio em relação ao OMP ou à trajetória de ajustamento orçamental acordada não leve a que o défice exceda o valor de referência de 3 % do PIB.

---

<sup>20</sup> Esta metodologia foi aplicada, por exemplo, para ter em conta a reforma do sistema de pensões introduzida na Letónia em 2013.

Na eventualidade de um Estado-Membro não aplicar as reformas acordadas, o desvio temporário relativamente ao OMP ou à trajetória de ajustamento em direção ao mesmo deixará de ser considerado como justificado. Se essa não aplicação resultar num desvio significativo face ao OMP ou à respetiva trajetória, a Comissão aplicará o procedimento previsto no artigo 6.º, n.º 2, e no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. Isto significa que a Comissão emitirá uma advertência a esse Estado-Membro, acompanhada de uma proposta de recomendação do Conselho, no intuito de assegurar que o Estado-Membro tome as medidas adequadas num prazo de cinco meses para corrigir o referido desvio. Em relação aos Estados-Membros da área do euro, o incumprimento persistente pode resultar, em última análise, na obrigação de constituir um depósito remunerado<sup>21</sup>.

**Síntese relativa à «cláusula das reformas estruturais» ao abrigo da vertente preventiva do Pacto**

*A Comissão terá em conta a incidência orçamental positiva das reformas estruturais ao abrigo da vertente preventiva do Pacto, desde que essas reformas sejam i) importantes, ii) tenham efeitos orçamentais positivos, diretos e verificáveis a longo prazo, nomeadamente mediante o reforço do crescimento sustentável potencial, e iii) sejam plenamente implementadas.*

*Para que as medidas de reforma sejam tidas em consideração «ex ante», os Estados-Membros deverão apresentar um plano específico de reformas estruturais, contendo informações pormenorizadas e verificáveis, acompanhado de prazos credíveis em matéria de adoção e execução. A Comissão avaliará o plano de reformas relevante antes de recomendar a autorização de um desvio temporário face ao OMP ou à respetiva trajetória. A Comissão acompanhará de perto a aplicação das reformas e, em caso de não execução, tomará as medidas necessárias.*

<sup>21</sup> Ver artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1173/2011.

### 3.2. Reformas estruturais no âmbito da vertente corretiva do Pacto

#### *Quadro jurídico*

O artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 prevê que « [...] Para efeitos da preparação do relatório previsto no artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, [ou seja, quando um Estado-Membro não cumpre os requisitos do critério do défice ou da dívida ou ambos os critérios] a Comissão deve tomar em consideração todos os fatores pertinentes conforme referido nesse artigo, na medida em que afetem significativamente a avaliação do cumprimento dos critérios do défice e da dívida pelo Estado-Membro em causa. O relatório deve refletir de modo adequado: a) A evolução da situação económica a médio prazo [...]; b) A evolução das situações orçamentais a médio prazo, em especial, o ajustamento conseguido tendo em vista o objetivo orçamental de médio prazo, o nível do saldo primário e a evolução das despesas primárias, tanto correntes como de capital, a introdução de políticas no contexto da prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos excessivos, a introdução de políticas no contexto da estratégia de crescimento comum da União e a qualidade geral das finanças públicas, nomeadamente a eficiência dos quadros orçamentais nacionais; c) A evolução da situação da dívida pública a médio prazo [...].

A Comissão deve tomar devida e expressamente em consideração quaisquer outros fatores que, na opinião do Estado-Membro em causa, sejam pertinentes para avaliar globalmente o cumprimento dos critérios do défice e da dívida e tenham sido comunicados pelo Estado-Membro ao Conselho e à Comissão. [...]

O Conselho e a Comissão devem fazer uma avaliação global equilibrada de todos os fatores pertinentes [...]. Ao avaliar o cumprimento com base nos critérios do défice, se o rácio entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB) exceder o valor de referência, os referidos fatores serão tomados em consideração nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo, previstas no artigo 126.º, n.ºs 4, 5 e 6, do TFUE, apenas se a dupla condição do princípio central - segundo o qual, antes de os referidos fatores serem tomados em consideração, o défice orçamental geral deve continuar a situar-se perto do valor de referência e o excesso em relação ao valor de referência deve ter caráter temporário - for plenamente satisfeita [...].

Caso o Conselho decida [...] que existe um défice excessivo num Estado-Membro, o Conselho e a Comissão devem ter igualmente em conta, nas fases processuais subsequentes previstas nesse artigo do TFUE, os fatores pertinentes a que se refere o n.º 3 do presente artigo, [...] em especial na fixação de um prazo para a correção da situação de défice excessivo e, eventualmente, na prorrogação desse prazo. [...]

A vertente corretiva do Pacto tem como objetivo principal assegurar a rápida correção das situações de défice excessivo. As regras na matéria não incluem disposições pormenorizadas com vista a ter em conta as reformas estruturais (ou o investimento) no momento de avaliar se um Estado-Membro tomou medidas eficazes em resposta às recomendações do Conselho com vista à correção da situação de défice excessivo. Todavia, as reformas estruturais desempenham um papel consagrado no quadro da vertente corretiva do Pacto, aquando da adoção das decisões relativas às diferentes etapas do PDE<sup>22</sup>.

Em primeiro lugar, quando examina a necessidade de lançar um PDE no que respeita a um dado Estado-Membro, a Comissão analisa cuidadosamente toda a evolução pertinente a médio prazo no que diz respeito à situação económica, orçamental e em termos da dívida. Estes «fatores pertinentes» incluem a execução de reformas estruturais no contexto do Semestre Europeu, por exemplo, no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos. A Comissão considera que a não execução de reformas estruturais constitui um fator pertinente agravante.

Em segundo lugar, os fatores pertinentes são igualmente tidos em conta aquando da fixação do prazo para a correção da situação de défice excessivo. Muito embora a correção de uma situação de défice excessivo deva ser assegurada no ano seguinte ao ano em que é identificado, a implementação de reformas estruturais importantes constitui um fator fundamental a tomar em consideração aquando da apreciação, em contrapartida, de uma trajetória plurianual para a correção da situação de défice excessivo.

A fim de assegurar a aplicação desta disposição no que respeita às reformas que não foram ainda plenamente implementadas, a Comissão considerará que podem ser tidas em conta *ex ante*, desde que o Estado-Membro apresente um plano específico de reformas estruturais, adotado pelo Governo e/ou pelo parlamento nacional, contendo informações pormenorizadas e verificáveis, bem como um calendário credível para a sua implementação e realização, sob reserva da observância das mesmas condições que as aplicáveis à ativação da «cláusula das reformas estruturais», descrita na secção 3.1. Tal não prejudica a melhoria anual mínima de 0,5 % do PIB, enquanto valor de referência, conforme previsto no artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97.

Na eventualidade de um Estado-Membro não implementar as reformas acordadas, a Comissão considerará que se trata de um fator agravante no momento de apreciar se foram tomadas medidas eficazes em resposta à recomendação formulada no quadro do PDE e aquando da fixação de um prazo para a correção da situação de défice excessivo. A ausência de medidas eficazes conduzirá ao reforço do procedimento e à eventual suspensão dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus<sup>23</sup>. Para os Estados-Membros da área do euro, isto significa que a Comissão recomendará ao Conselho a imposição de uma multa<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Além disso, todos os Estados-Membros da área do euro sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos devem apresentar um programa de parceria económica que descreva as medidas e as reformas estruturais necessárias para assegurar a correção efetiva e duradoura da situação de défice excessivo. Ver artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013.

<sup>23</sup> Ver artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1303/2013.

<sup>24</sup> Ver artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1173/2011.

Em terceiro lugar, aquando do encerramento do PDE, a Comissão tomará em devida consideração, se for caso disso, os custos diretos das reformas dos sistemas de pensões que introduzam um sistema em vários pilares que inclua um pilar obrigatório de capitalização integral. Mais concretamente, um PDE pode ser encerrado mesmo se o défice exceder 3% do PIB, na condição de esse excesso ser plenamente imputável aos custos de implementação da reforma do sistema de pensões e de o défice ter diminuído de forma substancial e constante, tendo alcançado um nível próximo do valor de referência.

#### **Síntese relativa às reformas estruturais no âmbito da vertente corretiva do Pacto**

*A Comissão terá em conta a existência de um plano específico de reformas estruturais, contendo informações pormenorizadas e verificáveis, acompanhado de prazos credíveis em matéria de adoção e execução, quando recomenda um prazo para a correção da situação de défice excessivo ou a eventual prorrogação desse prazo. A Comissão acompanhará de perto a execução das reformas e, em caso de não execução, tomará as medidas necessárias.*

## **4. Clarificações relativas às condições conjunturais**

### **4.1. Modulação do esforço orçamental ao longo do ciclo económico no âmbito da vertente preventiva do Pacto**

#### *Quadro jurídico*

O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 especifica a forma como os Estados-Membros devem realizar progressos em direção a uma situação orçamental sólida. Em especial, o artigo 5.º prevê que « [...] Ao apreciarem a trajetória de ajustamento para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo, o Conselho e a Comissão devem analisar se o Estado-Membro em causa prossegue uma melhoria anual adequada do seu saldo orçamental, corrigido de variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias, exigido para alcançar o seu objetivo orçamental de médio prazo, tendo 0,5 % do PIB como valor de referência. Quanto aos Estados-Membros com um nível de endividamento superior a 60 % do PIB ou com riscos acentuados ao nível da sustentabilidade global da dívida, o Conselho e a Comissão devem analisar se a melhoria anual do saldo orçamental corrigido das variações cíclicas, líquido das medidas extraordinárias ou temporárias, é superior a 0,5 % do PIB. O Conselho e a Comissão devem tomar em consideração se os esforços de ajustamento são maiores em períodos de conjuntura económica favorável, podendo ser mais limitados em períodos de conjuntura económica desfavorável. Devem ser tidas em conta, em particular, as receitas e perdas de receitas excecionais [...]»

A fim de determinar a trajetória de ajustamento adequada para cada Estado-Membro em direção ao respetivo OMP, o Pacto requer que seja devidamente tomada em consideração a sua situação económica, bem como a sustentabilidade das suas finanças públicas. Em princípio, os Estados-Membros que não alcançaram ainda o seu OMP devem, a título de parâmetro de referência, assegurar uma melhoria anual do saldo orçamental estrutural correspondente a 0,5 % do PIB. As regras estabelecem igualmente que a Comissão deve tomar em consideração a necessidade de os esforços de ajustamento serem maiores em períodos de conjuntura económica favorável, podendo ser mais limitados em períodos de conjuntura económica desfavorável.

A Comissão concebeu, portanto, uma matriz (ver anexo 2), que clarifica e especifica os requisitos a respeitar em matéria de ajustamento orçamental no âmbito da vertente preventiva do Pacto. Esta matriz é simétrica, diferenciando entre o maior esforço orçamental a realizar em conjunturas económicas mais favoráveis e o menor esforço orçamental a ser desenvolvido durante as conjunturas económicas mais desfavoráveis. Esta distinção deverá permitir ter em conta as condições conjunturais de forma mais adequada. Deverá igualmente graduar o esforço orçamental exigido ao longo do tempo e evitar qualquer descontinuidade injustificada, em função da evolução da conjuntura económica.

**Síntese relativa à modulação do esforço ao longo do ciclo económico no âmbito da vertente preventiva**

*Doravante, a Comissão aplicará uma matriz (constante do anexo 2) para especificar o ajustamento orçamental necessário e ter em maior consideração a situação conjuntural de cada Estado-Membro no âmbito da vertente preventiva do Pacto.*

#### **4.2. Tomada em consideração de uma inesperada desaceleração da atividade económica no âmbito da vertente corretiva do Pacto**

*Quadro jurídico*

O Pacto permite ter em conta uma deterioração inesperada da situação económica a nível de cada Estado-Membro, no âmbito da vertente corretiva do Pacto. O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 prevê que o Conselho, quando considera que existe uma situação de défice excessivo, dirige ao Estado-Membro uma recomendação relativa à tomada de medidas eficazes, estabelecendo um prazo para a correção desta situação de défice excessivo e a consecução dos seus objetivos orçamentais anuais. O Estado-Membro em causa é obrigado a tomar, no prazo fixado pelo Conselho, medidas eficazes para o efeito.

Em especial, o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 prevê que «*Caso tenham sido tomadas medidas eficazes em resposta a uma recomendação adotada nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE e, após a adoção dessa recomendação, ocorram acontecimentos económicos adversos e imprevistos com um impacto desfavorável significativo nas finanças públicas, o Conselho pode decidir adotar, sob recomendação da Comissão, uma recomendação revista nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE. A recomendação revista, tendo em conta os fatores pertinentes a que se refere o artigo 2.º, n.º 3, do presente regulamento, pode, designadamente, prorrogar por um ano, como regra geral, o prazo para a correção da situação de défice excessivo. [...]*»

Reconhecendo a necessidade de estabelecer uma distinção entre as medidas de consolidação orçamental e os respetivos resultados, dado estes últimos serem muitas vezes influenciados por elementos fora do controlo das autoridades em causa, as regras preveem a possibilidade de ter em conta uma deterioração inesperada da situação económica.

Se um país tiver tomado medidas eficazes e assegurado o esforço orçamental estrutural recomendado pelo Conselho, poderá beneficiar de um período suplementar para corrigir o défice nominal excessivo, sem incorrer em sanções financeiras (Estados-Membros da área do euro) ou ser objeto da suspensão dos pagamentos/autorizações dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (todos os Estados-Membros)<sup>25</sup>.

A Comissão tem vindo a desenvolver uma abordagem sistemática, recentemente aprovada pelo Conselho, para avaliar a realização do esforço orçamental estrutural necessário<sup>26</sup>. Esta abordagem permite distinguir, tanto quanto possível, a evolução orçamental que pode ser considerada sob o controlo do Governo da evolução imputável a uma desaceleração inesperada da atividade económica.

**Síntese relativa à tomada em consideração do ciclo económico no âmbito da vertente corretiva**

***A Comissão continuará a avaliar as medidas eficazes tomadas ao abrigo da vertente corretiva do Pacto com base na aferição dos esforços orçamentais estruturais, excluindo a evolução orçamental fora do controlo dos Governos.***

<sup>25</sup> Ver artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1303/2013.

<sup>26</sup> Ver as conclusões do Conselho ECOFIN de 20 de junho de 2014:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/pt/ecofin/143293.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/pt/ecofin/143293.pdf)

### 4.3. Grave recessão económica na área do euro ou em toda a União

#### *Quadro jurídico*

O Pacto permite ter em conta uma deterioração excecionalmente acentuada da situação económica a nível da UE ou da área do euro, tanto no quadro da vertente preventiva como da vertente corretiva.

#### Vertente preventiva

Como explicado nas caixas intituladas *Quadro Jurídico* constantes das secções 2.1.1, 3.1 e 4.1, o Conselho analisa se os Estados-Membros abrangidos pela vertente preventiva do Pacto tomaram medidas suficientes para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo ao longo do ciclo. Neste contexto, são devidamente tomados em consideração os fatores pertinentes e as reformas estruturais implementadas. Além disso, o artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 prevê a eventualidade de uma deterioração inesperada da situação económica.

*Em especial, o artigo 5.º prevê que « [...] Em caso de ocorrência excecional não controlável pelo Estado-Membro em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou em períodos de recessão económica grave que afete a área do euro ou toda a União, os Estados-Membros podem ser autorizados a desviarem-se temporariamente da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo a que se refere o terceiro parágrafo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. [...]»*

#### Vertente corretiva

Como explicado nas caixas intituladas *Quadro Jurídico* constantes das secções 2.1 e 4.2, o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 prevê que o Conselho, quando considera que existe uma situação de défice excessivo, dirige ao Estado-Membro uma recomendação relativa à tomada de medidas eficazes, estabelecendo um prazo para a correção desta situação de défice excessivo e objetivos orçamentais anuais. O Estado-Membro em causa é obrigado a tomar, no prazo fixado pelo Conselho, medidas eficazes para o efeito. O artigo 3.º prevê igualmente a possibilidade de ter em conta uma conjuntura económica particularmente desfavorável.

*Em especial, o artigo 3.º estabelece que « [...] Em caso de recessão económica grave que afete a área do euro ou toda a UE, o Conselho pode também decidir adotar, sob recomendação da Comissão, uma recomendação revista nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.»*

Desde 2011, o Pacto permite, em caso de recessão económica grave na área do euro ou em toda a União, adaptar o ritmo da consolidação orçamental para todos os Estados-Membros, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

Esta disposição nunca foi aplicada até à data, apesar de refletir *de facto* a lógica seguida aquando da crise financeira de 2008, em que as trajetórias de ajustamento foram revistas para vários Estados-Membros. A aplicação desta disposição não conduzirá à suspensão do ajustamento orçamental, mas apenas à reformulação da trajetória de ajustamento, em função da situação específica de cada país, tanto no que respeita ao esforço de ajustamento a desenvolver como aos prazos para alcançar os objetivos, a fim de ter em conta as circunstâncias excecionais resultantes da grave recessão económica na área do euro ou em toda a União. O recurso a esta disposição deve restringir-se a situações excecionais e claramente delimitadas, a fim de minimizar o risco de comportamentos irresponsáveis em termos orçamentais.

#### **Síntese em caso de grave recessão económica**

***A Comissão considera que as disposições do Pacto que visam responder a uma grave recessão económica que afete a área do euro ou toda a UE devem ser aplicadas sempre que necessário.***

## **5. Conclusão**

A presente Comunicação interpretativa fornece orientações adicionais sobre a forma como a Comissão recorrerá à margem de interpretação de que dispõe no quadro da aplicação das regras existentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A Comissão aplicará as presentes orientações de imediato. Lançará um diálogo com os Estados-Membros e o Conselho no intuito de lhes fornecer as eventuais explicações necessárias antes das próximas etapas importantes, nomeadamente a apresentação dos programas de estabilidade ou de convergência e dos programas nacionais de reformas, previstos para a primavera de 2015. A Comissão apresentará igualmente a presente Comunicação ao Parlamento Europeu.

A presente Comunicação pretende esclarecer os Estados-Membros quanto às medidas a tomar para que o quadro orçamental comum apoie a estratégia da UE a favor do emprego e do crescimento, nomeadamente no que respeita ao investimento e às reformas estruturais, tomando simultaneamente em maior consideração a situação conjuntural prevalecente em cada Estado-Membro.

Não substitui as regras atuais do Pacto, nem omite a necessidade de uma avaliação global da situação económica e orçamental geral de cada Estado-Membro, tanto da área do euro como da UE no seu conjunto, por parte da Comissão e do Conselho, em consonância com o espírito do Tratado e o seu objetivo geral de garantir a solidez das finanças públicas. Por outro lado, prevalecem as salvaguardas e as condições necessárias para otimizar o recurso à flexibilidade prevista pelas regras existentes, sem comprometer a credibilidade e a eficácia das referidas regras no que diz respeito à responsabilidade orçamental.

Independentemente da presente Comunicação, a Comissão cooperará também com as partes interessadas a todos os níveis, no intuito de definir novas etapas para reforçar a coordenação das políticas económicas e progredir em direção a uma União Económica e Monetária mais aprofundada.

Tal como acordado pelo Conselho Europeu, o Presidente da Comissão, em estreita cooperação com o Presidente da Cimeira do Euro, o Presidente do Eurogrupo e o Presidente do Banco Central Europeu, apresentará ao Conselho Europeu de junho de 2015 um relatório sobre estas questões. No âmbito do seu programa de trabalho para 2015<sup>27</sup>, a Comissão comprometeu-se igualmente a elaborar propostas relativas a novas medidas a favor de uma soberania partilhada em matéria de governação económica.

---

<sup>27</sup> COM(2014) 910 de 16 de dezembro de 2014.

## **ANEXO 1 - REGISTO ESTATÍSTICO DAS CONTRIBUIÇÕES RELATIVAS AO FUNDO EUROPEU PARA INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS**

Apresentam-se em seguida alguns exemplos ilustrativos da forma como os diferentes tipos de contribuições podem ser registados pelo Eurostat, do ponto de vista estatístico. O registo estatístico constitui uma etapa distinta que em nada prejudica a avaliação destas contribuições pela Comissão, nos termos das disposições pertinentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

### **Exemplo 1. Contribuições em numerário dos Estados-Membros para o FEIE**

O impacto estatístico no défice dos Estados-Membros das suas contribuições em numerário para o FEIE apenas será determinado de forma absoluta uma vez adotadas as modalidades jurídicas pormenorizadas e a estrutura de governo do Fundo. Se um Estado-Membro não dispuser dos fundos necessários para o efeito e contrair um empréstimo com vista a contribuir para o Fundo, tal resultará num aumento da sua dívida pública.

### **Exemplo 2. Utilização das garantias dos Estados-Membros a nível do FEIE**

A concessão de uma garantia ao FEIE por parte de um Estado-Membro não terá qualquer incidência imediata no défice ou na dívida desse Estado-Membro até ao momento em que a garantia seja acionada – caso seja acionada – limitando-se nesse caso a incidência ao montante mobilizado.

### **Exemplo 3. Cofinanciamento dos Estados-Membros a favor de projetos individuais**

As contribuições diretas dos Estados-Membros a favor dos projetos, incluindo plataformas de investimento, podem assumir as mais diversas formas como, por exemplo, participações no capital, empréstimos, garantias, etc. O registo estatístico variará consoante a forma do instrumento utilizado:

- Em relação às garantias, o registo estatístico deverá seguir os mesmos princípios que no exemplo 2.
- Para as participações no capital, tal dependerá se é de prever uma remuneração a uma taxa de mercado (semelhante à de um investidor privado). Em caso afirmativo, a operação não terá qualquer incidência no défice. Em contrapartida, se a operação for financiada por um empréstimo público, esta pode ter uma incidência nos níveis da dívida.
- Em relação aos empréstimos, não haverá qualquer incidência no défice, salvo se houver elementos que apontem para o seu não reembolso. Em contrapartida, se a operação for financiada por um empréstimo público, esta pode ter uma incidência nos níveis da dívida.
- No caso das subvenções, a operação terá uma incidência direta no défice e uma incidência indireta na dívida, caso seja financiada mediante um empréstimo público.

- Se os Estados-Membros utilizarem os recursos dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, a parte nacional do cofinanciamento terá uma incidência no défice. Se a operação for financiada por um empréstimo público, esta pode ter uma incidência nos níveis da dívida. A parte europeia do cofinanciamento é contabilizada como uma operação financeira, pelo que não tem qualquer incidência nas contas públicas.

#### **Exemplo 4. Contribuições através dos bancos nacionais de fomento**

Um Estado-Membro pode ponderar a possibilidade de contribuir para o FEIE e para os projetos individuais, incluindo as plataformas de investimento, através de um banco nacional de fomento. Neste caso, a incidência dependerá primordialmente do facto de os bancos nacionais de fomento serem classificados como pertencentes ou não ao setor público. Se os bancos forem classificados como pertencentes ao setor público, a incidência será idêntica à que ocorreria se o investimento tivesse sido realizado pelo próprio Estado. Se os bancos forem classificados como não pertencentes ao setor público, caberá determinar se os bancos nacionais de fomento realizam o investimento ou contribuem para o projeto por conta do Estado. Se tal for o caso, a operação será inscrita nas contas públicas, o que significa que os fundos desembolsados por conta do Estado serão equiparados a despesas públicas e os passivos incorridos para obter esses fundos serão equiparados a dívida pública.

**ANEXO 2 - MATRIZ UTILIZADA PARA DEFINIR O AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL ANUAL  
EM DIREÇÃO AO OBJETIVO DE MÉDIO PRAZO (OMP)  
NO ÂMBITO DA VERTENTE PREVENTIVA DO PACTO**

		<b>Ajustamento orçamental anual exigido *</b>	
		<b>Dívida inferior a 60 e nenhum risco em matéria de sustentabilidade</b>	<b>Dívida superior a 60 ou riscos em matéria de sustentabilidade</b>
	<b>Condição</b>		
<b>Conjuntura económica excecionalmente desfavorável</b>	Crescimento real <0 ou diferencial do produto < -4	Não é necessário qualquer ajustamento	
<b>Conjuntura económica muito desfavorável</b>	$-4 \leq$ diferencial do produto <-3	0	0,25
<b>Conjuntura económica desfavorável</b>	$-3 \leq$ diferencial do produto <-1,5	0 se o crescimento for inferior ao potencial, 0,25 se o crescimento for superior ao potencial	0,25 se o crescimento for inferior ao potencial, 0,5 se o crescimento for superior ao potencial
<b>Conjuntura económica normal</b>	$-1,5 \leq$ diferencial do produto <1,5	0,5	> 0,5
<b>Conjuntura económica favorável</b>	diferencial do produto $\geq 1,5$	> 0,5 se o crescimento for inferior ao potencial, $\geq 0,75$ se o crescimento for superior ao potencial	$\geq 0,75$ se o crescimento for inferior ao potencial, $\geq 1$ se o crescimento for superior ao potencial

\* Todos os valores são expressos em percentagem do PIB

### Definições:

- Ajustamento orçamental: melhoria do saldo orçamental das administrações públicas aferido em termos estruturais (isto é, corrigido das variações cíclicas e excluindo as medidas pontuais).
- Potencial de crescimento: taxa de crescimento estimada quando a economia atinge o seu produto potencial.
- Diferencial do produto: diferença entre o produto efetivo e o produto potencial (expresso em pontos percentuais e em comparação com o produto potencial).
- Produto potencial: indicador sintético da capacidade de uma economia para produzir de modo sustentável e não inflacionista.

### Explicações:

A matriz permite aos Estados-Membros adaptar os seus ajustamentos orçamentais ao longo do ciclo económico, tendo simultaneamente em conta as suas necessidades de consolidação orçamental.

Quanto maior for o diferencial do produto positivo (negativo), tanto maior (mais reduzido) será o esforço de ajustamento exigido. A matriz tem em conta a orientação do ciclo económico, ou seja, se há uma melhoria ou uma deterioração da conjuntura económica, determinando se o PIB real excede ou fica aquém da taxa de crescimento potencial do país em causa.

O esforço exigido será igualmente maior para os Estados-Membros cuja situação orçamental global seja desfavorável, isto é, quando a sustentabilidade das finanças públicas se encontra em risco ou quando o rácio dívida/PIB excede o valor de referência de 60 % do PIB, previsto no Tratado.

Todos os Estados-Membros devem constituir poupanças em períodos de conjuntura favorável, por forma a dispor de uma margem de manobra suficiente para a aplicação dos denominados estabilizadores automáticos (por exemplo, aumento das despesas sociais e diminuição das receitas fiscais) durante os períodos de desaceleração económica. Em períodos de conjuntura económica favorável, as receitas do Estado aumentam devido ao maior dinamismo da atividade económica e à diminuição das despesas relacionadas com o desemprego. Por conseguinte, a matriz prevê um ajustamento orçamental mais importante para os Estados-Membros que atravessam um período de conjuntura económica favorável, ou seja, quando o seu diferencial do produto estimado é  $\geq 1,5\%$ . Trata-se de um aspeto particularmente importante para os Estados-Membros que denotam riscos em matéria de sustentabilidade orçamental ou cujos rácios dívida/PIB excedem 60 %. Esses Estados-Membros serão conseqüentemente obrigados a assegurar um ajustamento orçamental estrutural de  $\geq 0,75\%$  do PIB ou  $\geq 1\%$  do PIB, consoante o facto de a sua conjuntura económica favorável continuar a melhorar ou não.

Em períodos de conjuntura económica normal (diferencial do produto compreendido entre  $-1,5\%$  e  $+1,5\%$ ), todos os Estados-Membros com um rácio dívida/PIB inferior a 60 % serão obrigados a desenvolver um esforço correspondente a 0,5 % do PIB, enquanto os Estados-Membros com níveis de dívida superiores a 60 % do PIB serão obrigados a proceder a um ajustamento superior a 0,5 % do PIB.

Em períodos de conjuntura económica desfavorável (diferencial do produto compreendido entre -3 % e -1,5 %), o ajustamento exigido será menor. Todos os Estados-Membros da UE com um rácio dívida/PIB inferior a 60 % serão obrigados a assegurar um esforço orçamental correspondente a 0,25 % do PIB, sempre que o seu crescimento económico for superior ao respetivo potencial, sendo temporariamente autorizado um ajustamento orçamental nulo no caso de o crescimento ser inferior ao referido potencial.

Em períodos de conjuntura económica muito desfavorável (diferencial do produto compreendido entre -4 % e -3 %) , poderá ser temporariamente autorizado um ajustamento orçamental nulo para todos os Estados-Membros com um rácio dívida/PIB inferior a 60 %, enquanto os Estados-Membros com rácios de dívida superiores a 60 % terão de assegurar um ajustamento anual correspondente a 0,25 % do PIB.

Em períodos de conjuntura económica excepcionalmente desfavorável (diferencial do produto inferior a - 4 % ou contração do PIB real), todos os Estados-Membros, independentemente dos seus níveis de dívida, serão temporariamente dispensados de desenvolver qualquer esforço orçamental.

Os limiares em termos de diferencial do produto, fixados em -3 % e -4 %, respetivamente, fundamentam-se em dados anteriores: desde a década de oitenta, os diferenciais do produto nos países da UE foram apenas inferiores a -4 % num ano em cada vinte, tendo atingido -3 % num ano em cada dez, pelo que estes dois valores indicam efetivamente conjunturas económicas muito desfavoráveis e excepcionalmente desfavoráveis.