

Bruxelas, 16.11.2016
COM(2016) 730 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Projetos de Planos Orçamentais de 2017: Avaliação global

Síntese

A presente comunicação resume a apreciação da Comissão sobre os projetos de planos orçamentais (PPO) para 2017 apresentados pelos dezoito Estados-Membros da área do euro não abrangidos por um programa de ajustamento macroeconómico (AE-18), incluindo os planos apresentados pela Lituânia e Espanha com base em políticas inalteradas devido à existência de governos de gestão nestes países. Em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013, a Comissão apreciou estes planos, bem como a situação orçamental global e a orientação das políticas orçamentais no conjunto da área do euro.

A avaliação global dos PPO para 2017 e da orientação das políticas orçamentais no seu conjunto para a área do euro pode resumir-se no seguinte:

1. Os planos dos Estados-Membros supõem a prossecução da redução do défice orçamental nominal agregado da área do euro, no contexto de uma retoma que continua a ser frágil e sujeita a uma série de riscos de revisão em baixa. O défice agregado, após uma acentuada diminuição, passando de 2,0 % do PIB em 2015 para 1,8 % do PIB este ano, deverá reduzir-se de novo para atingir 1,5 % do PIB em 2017. O rácio agregado da dívida, que culminou em 2014, deverá também diminuir ligeiramente, de acordo com os PPO, passando de um nível um pouco acima de 90 % no ano em curso para 89 % do PIB em 2017. Esta evolução corresponde a uma deterioração do saldo estrutural de 0,2 % do PIB em 2016, nível que permanece em geral inalterado em 2017.
2. Quando comparada com os planos a médio prazo apresentados nos Programas de Estabilidade da primavera de 2016, a redução do défice prevista para 2017 representa uma revisão em baixa e deverá ser inferior, em 0,2 pontos percentuais, na área do euro, embora a partir de um défice ligeiramente inferior em 2016 face ao previsto na primavera de 2016.
3. As perspetivas macro-orçamentais que se depreendem dos PPO são confirmadas, em termos gerais, pelas previsões da Comissão do outono de 2016. Prevê-se que o crescimento do PIB em termos reais desacelere ligeiramente, passando dos 1,7 % registados este ano para 1,5 % em 2017, enquanto o hiato negativo do produto deverá reduzir-se para 0,5 % do PIB potencial. Além disso, a Comissão prevê uma redução do défice nominal semelhante à prevista nos PPO em 2017 (em 0,3 pontos percentuais), atingindo assim o mesmo défice nominal de -1,5 % do PIB. A Comissão antevê que o rácio agregado dívida/PIB diminua pelo segundo ano consecutivo, passando para 90 % em 2016, e que diminua para 89 % em 2017, o que é consentâneo com os planos traçados nos PPO.
4. Tal como em 2015, as situações orçamentais dos Estados-Membros estão a ser apoiadas por reduções significativas dos custos de financiamento. As poupanças temporárias decorrentes do baixo nível dos pagamentos de juros podem ser aproveitadas em função da situação orçamental de cada Estado-Membro, traduzindo-se em défices mais reduzidos nos países com grandes desequilíbrios orçamentais e permitindo um maior aumento das despesas em domínios de futuro caso haja margem orçamental disponível.
5. A nível agregado, os PPO e as previsões da Comissão apontam para uma orientação da política orçamental da área do euro neutra em termos gerais no período 2014-2017, continuando assim o processo de consolidação orçamental realizada desde 2013. Mais especificamente, a orientação da política orçamental foi globalmente neutra em 2014 e 2015 e ligeiramente expansionista em 2016, num contexto de retoma económica. Para 2017, a agregação dos PPO dos Estados-Membros e as previsões da Comissão apontam igualmente para uma orientação orçamental globalmente neutra, o que deve ser apreciado face ao duplo objetivo de estabilização macroeconómica a curto prazo e de sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.
6. Tal como indicado na Comunicação da Comissão sobre uma orientação orçamental positiva para a área do euro, é defensável a prossecução de uma orientação orçamental moderadamente expansionista para o conjunto da área do euro no presente momento, tendo em conta a lenta

recuperação da economia e os riscos do contexto macroeconómico¹.

No entanto, a conceção de uma orientação adequada da política orçamental para a área do euro é da responsabilidade individual e coletiva dos Estados-Membros. Esta abordagem está igualmente refletida na proposta de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro para 2017-2018².

7. A análise da adequação da orientação da política orçamental da área do euro não é apenas uma questão de sinal e dimensão do saldo orçamental, mas também, em grande medida, da qualidade e da composição das finanças públicas que estão na sua origem. A um nível geral, as estruturas das receitas fiscais não deverão ser alteradas significativamente, embora a composição das despesas revele igualmente progressos limitados no sentido de as tornar mais favoráveis ao crescimento, não tendo ainda as despesas de capital recuperado em percentagem do PIB. Além disso, as melhorias na governação orçamental nacional, incluindo a criação de eficientes análises das despesas, poderão apoiar o efeito favorável ao crescimento das despesas públicas.
8. A avaliação da Comissão dos planos dos diferentes Estados-Membros pode resumir-se como segue:

Considera-se que nenhum dos PPO para 2017 aponta para um incumprimento grave dos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Todavia, em diversos casos a Comissão considera que os ajustamentos orçamentais planeados ficam - ou correm o risco de ficar - aquém do que é exigido pelo PEC.

Concretamente:

No que diz respeito aos quinze países abrangidos pela vertente preventiva do PEC:

- relativamente a cinco países (**Alemanha, Estónia, Luxemburgo, Países Baixos e Eslováquia**), os PPO podem considerar-se **conformes** com os requisitos para 2017 constantes do PEC.

- relativamente a quatro países (**Irlanda, Letónia, Malta e Áustria**), os PPO podem considerar-se **de um modo geral conformes** com os requisitos para 2017 constantes do PEC. Nestes países, os planos podem conduzir a um certo desvio relativamente às trajetórias de ajustamento com vista à realização do respetivo objetivo orçamental a médio prazo.

- relativamente a seis países (**Bélgica, Itália, Chipre, Lituânia, Eslovénia e Finlândia**), os PPO colocam um **risco de não conformidade** com os requisitos para 2017 constantes do PEC. Os PPO destes Estados-Membros podem conduzir a um desvio significativo relativamente às trajetórias de ajustamento com vista à realização do respetivo objetivo a médio prazo. No entanto, a **Finlândia** solicitou a aplicação das cláusulas relativas às reformas estruturais e ao investimento. A Comissão terá em conta a incerteza associada às estimativas do hiato do produto ao apreciar a elegibilidade da Finlândia para a cláusula, o que, por sua vez, pode afetar a avaliação da conformidade. No caso da **Lituânia**, o PPO baseado em políticas inalteradas incluía um pedido de aplicação da cláusula relativa às reformas estruturais. A avaliação completa da eventual elegibilidade da Finlândia e da Lituânia para a aplicação das cláusulas de flexibilidade ocorrerá no âmbito do ciclo normal do Semestre Europeu, no contexto da avaliação do Programa de Estabilidade de 2017.

No que diz respeito aos três países que se encontram atualmente sujeitos à vertente corretiva do PEC (ou seja, sujeitos ao procedimento por défice excessivo):

- relativamente a **França**, considera-se que o PPO é **globalmente conforme** com os requisitos para 2017 constantes do PEC, uma vez que as previsões da Comissão do outono de 2016 apontam para que o défice nominal seja ligeiramente inferior ao valor de referência do Tratado

¹ Ver COM(2016) 727 final de 16.11.2016.

² Ver COM(2016) 726 final de 16.11.2016.

(3 % do PIB) em 2017, apesar de se verificar uma insuficiência significativa de esforços orçamentais em comparação com o nível recomendado e de a correção não ser sustentável em 2018 com base num cenário de políticas inalteradas.

- relativamente a **Espanha**, considera-se que o PPO aponta para um **risco de incumprimento** dos requisitos para 2017 constantes do PEC. Embora reconhecendo a natureza do cenário subjacente a estas projeções (que pressupõe políticas inalteradas), as previsões da Comissão para 2017 projetam que nem o objetivo intermédio para o défice nominal nem o esforço orçamental recomendado serão realizados.

- relativamente a **Portugal**, considera-se que o PPO comporta um **risco de incumprimento** dos requisitos para 2017 constantes do PEC, embora o desvio projetado ultrapasse o limiar para ser considerado um desvio significativo por uma margem muito reduzida. Os riscos afiguram-se, por conseguinte, contidos, desde que sejam executadas as medidas orçamentais necessárias. Portugal, atualmente sujeito à vertente corretiva, deverá respeitar o valor de referência do Tratado (3 % do PIB) no corrente ano, como recomendado. Poderá passar a estar sujeito à vertente preventiva a partir de 2017, caso realize uma correção atempada e sustentável da situação de défice excessivo.

Portugal e a **Espanha** apresentaram os seus PPO em meados de outubro, bem como os relatórios sobre as medidas tomadas em resposta às decisões de notificação do Conselho, adotadas em 8 de agosto de 2016, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 9, do Tratado. Entretanto, a Comissão apreciou esses documentos e encetou um diálogo estruturado com o Parlamento Europeu. A Comissão chegou à conclusão de que os procedimentos por défice excessivo dos dois Estados-Membros devem ser suspensos. Por conseguinte, o acontecimento que exigia uma proposta da Comissão de suspensão parcial dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento deixou de se verificar, pelo que tal proposta não será apresentada.

Sumário

I. Introdução	6
II. Principais conclusões para a área do euro	8
III. Panorâmica dos projetos de planos orçamentais	20
ANEXO I: Avaliação dos PPO por país	
ANEXO II: Metodologia e pressupostos subjacentes às previsões da Comissão do outono de 2016	
ANEXO III: Análise de sensibilidade.....	
ANEXO IV. Gráficos e Quadros	

I. Introdução

A legislação da UE dispõe que os Estados-Membros da área do euro apresentem à Comissão os seus projetos de planos orçamentais (PPO) para o ano subsequente até 15 de outubro, com o objetivo de melhorar a coordenação das políticas orçamentais nacionais na União Económica e Monetária³.

Estes planos constituem uma síntese dos projetos de orçamento que os governos apresentam aos parlamentos nacionais. A Comissão emite um parecer sobre cada um dos planos, estabelecendo se são conformes com as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

A Comissão deve igualmente proceder a uma avaliação global da situação e perspetivas orçamentais da área do euro no seu conjunto. Esta última avaliação é apresentada na presente comunicação juntamente com a Comunicação da Comissão sobre uma orientação orçamental positiva para a área do euro⁴.

Requeru-se a dezoito Estados-Membros da área do euro que enviassem à Comissão, até 17 de outubro, os seus PPO para 2017, em conformidade com as disposições do segundo pacote sobre a governação económica⁵. Na qualidade de país da área do euro que ainda é abrangido por um programa de ajustamento macroeconómico, a Grécia não é obrigada a apresentar um plano, visto que o programa já prevê uma rigorosa supervisão orçamental.

Em conformidade com as disposições do código de conduta do segundo pacote sobre a governação económica⁶, dois países, a Lituânia e a Espanha, apresentaram PPO baseados num cenário de políticas inalteradas, pelo facto de os governos em funções nesses países serem governos de gestão. Os governos a empossar deverão apresentar PPO devidamente elaborados logo que assumam funções.

No respeito das competências orçamentais dos Estados-Membros, os pareceres da Comissão constituem um aconselhamento objetivo sobre a política a seguir, destinado em especial aos governos e parlamentos nacionais, a fim facilitar a avaliação da conformidade dos projetos de orçamento com as regras orçamentais da UE. O segundo pacote sobre a governação económica prevê um conjunto abrangente de instrumentos para abordar a política económica e orçamental como uma questão de interesse comum da área do euro, tal como previsto pelo Tratado.

Além disso, em julho de 2015, o Conselho convidou o Eurogrupo a acompanhar e coordenar as políticas orçamentais dos Estados-Membros da área do euro, bem como a orientação do conjunto das políticas orçamentais da área do euro, a fim de assegurar uma política

³ Como previsto no Regulamento (UE) n.º 473/2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro. É um dos dois regulamentos que faz parte do chamado «Two-Pack» (segundo pacote sobre a governação económica) que entrou em vigor em maio de 2013.

⁴ Ver COM(2016) 727 final de 16.11.2016, e:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

⁵ Como a data de apresentação de 15 de outubro caía num sábado em 2016, em conformidade com as normas jurídicas aplicáveis, o prazo foi prorrogado para a segunda-feira seguinte, 17 de outubro.

⁶ Uma versão atualizada do código de conduta do segundo pacote sobre a governação económica, com a atual versão disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

orçamental diferenciada e favorável ao crescimento⁷. O Conselho recomendou aos Estados-Membros da área do euro, sem prejudicar o cumprimento dos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o seguinte: «coordenar as políticas orçamentais, no intuito de garantir que a orientação orçamental da área do euro no seu conjunto tenha em conta os riscos de sustentabilidade e as condições conjunturais».

Em novembro de 2015, a Comissão propôs uma atualização da recomendação sobre a política económica da área do euro, que foi debatida no Conselho e aprovada pelos dirigentes da UE na reunião do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016⁸.

Esta recomendação constitui uma referência para a avaliação da Comissão. Como parte do ciclo anual do Semestre Europeu, a Comissão propõe igualmente uma nova recomendação sobre a política económica da área do euro para 2017-2018, em paralelo com este pacote⁹.

A presente Comunicação tem um duplo objetivo. Em primeiro lugar, traça uma panorâmica geral da política orçamental a nível da área do euro, com base numa avaliação horizontal dos PPO. Este exercício reflete a avaliação horizontal dos Programas de Estabilidade realizada na primavera, mas incide essencialmente no próximo ano, mais do que nos planos orçamentais a médio prazo. Em segundo lugar, apresenta uma panorâmica dos PPO a nível de cada país, explicando a abordagem adotada pela Comissão na avaliação que faz, especificamente, da conformidade com os requisitos do PEC. A avaliação é diferente consoante um Estado-Membro se encontre na vertente preventiva ou corretiva do PEC, e tem igualmente em conta os requisitos relativos ao nível e à evolução da dívida pública.

⁷ Recomendação do Conselho, de 14 de julho de 2015, sobre a aplicação das orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros cuja moeda é o euro (JO C 272 de 18.8.2015, p. 100).

⁸ Ver a Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/pt/pdf>

⁹ Ver COM(2016) 726 final de 16.11.2016.

II. Principais conclusões para a área do euro

Perspetivas económicas contidas nos PPO e previsões da Comissão do outono de 2016 do outono de 2016

Os governos constataam uma saída progressiva da crise económica e financeira na área do euro, mas não rápida. Segundo os pressupostos macroeconómicos que figuram nos PPO, o PIB irá crescer 1,7 %, em 2016, nos dezoito Estados-Membros em causa (AE-18), ou seja, ligeiramente menos do que os 1,8 % previstos aquando da elaboração dos Programas de Estabilidade em abril de 2016 (quadro 1). Para 2017, as perspetivas de crescimento seguem a mesma evolução, com o crescimento previsto do PIB a situar-se em 1,6 % na AE-18, contra os 1,7 % previstos nos Programas de Estabilidade. Prevendo-se a prossecução da recuperação, embora sem acelerar o ritmo, a diferença entre o produto efetivo e o produto potencial continua a reduzir-se. De acordo com os planos, o hiato do produto na AE-18 deverá situar-se em -0,8 % do PIB potencial em 2016, para voltar a diminuir para - 0,5 %, em 2017; de referir que este hiato chegou a atingir -2 % em 2014. Esta tendência é evidente na maioria dos Estados-Membros, embora com disparidades entre países. As previsões de inflação continuam moderadas, com o nível esperado da inflação, medida pelo IHPC de 2016 em descida face aos Programas de Estabilidade apresentados na primavera. De acordo com os PPO, a taxa de inflação será de 0,4 % em 2016, prevendo-se que aumente para 1,2 % em 2017 (ligeiramente abaixo da projeção para 2017 dos Programas de Estabilidade (1,4 %). Dezassete Estados-Membros cumprem o requisito constante do Regulamento (UE) n.º 473/2013 que estabelece que o projeto de orçamento tem de se basear em previsões macroeconómicas aprovadas ou elaboradas de forma independente¹⁰.

A panorâmica económica transmitida pelos dezoito PPO é globalmente confirmada pelas previsões da Comissão. Além disso, aponta para a prossecução da retoma económica, embora a um ritmo lento, num contexto mundial mais difícil. As previsões da Comissão estimam que o crescimento do PIB em termos reais desacelere ligeiramente (de 1,7 %, em 2016, para 1,5 % em 2017). A procura interna é atualmente apoiada por uma conjuntura de baixos preços petrolíferos, pelos efeitos de uma taxa de câmbio do euro ainda relativamente baixa e por uma política monetária flexível. Por outro lado, a dinâmica subjacente à procura interna continua a ser lenta. O contexto económico mundial enfrenta um grau crescente de incerteza, em especial na sequência do referendo do Reino Unido sobre a adesão à UE e de outros acontecimentos geopolíticos, tendo o comércio mundial abrandado. Esta situação põe em evidência a necessidade de reforçar as fontes internas de crescimento. Além disso, uma série de circunstâncias poderão levar a que o crescimento seja inferior ao previsto pela Comissão, como por exemplo uma nova deterioração do comércio mundial. A frágil retoma económica em curso traduz-se na contínua aproximação entre o produto efetivo e o produto potencial, nas previsões da Comissão. O hiato negativo do produto, que se situava em 2,2 % do PIB potencial em 2014, deverá diminuir para 0,8 % no corrente ano e 0,5 % em 2017. Dada a incerteza persistente quanto às medições do hiato do produto em alguns Estados-Membros, a Comissão estudou possíveis meios para melhorar a metodologia e a sua aplicação, mantendo todavia a coerência com os princípios estabelecidos em matéria de requisitos orçamentais dos Estados-Membros (ver caixa 1).

¹⁰ No caso da Alemanha, não existe um organismo independente encarregado de elaborar ou aprovar as previsões macroeconómicas.

A prossecução do crescimento, embora a um ritmo lento, não se reflete na evolução dos preços, uma vez que as perspetivas de inflação continuam a ser reduzidas ao nível agregado. As previsões da Comissão apontam para uma inflação, medida pelo IHPC, de apenas 0,3 % este ano, prevendo-se uma subida para 1,4 % em 2017, em consequência da redução do hiato do produto e de uma política monetária muito flexível. Apesar de se verificarem disparidades entre os Estados-Membros, as taxas de juro deverão permanecer em níveis historicamente baixos em 2017. Por outro lado, o grande excedente da poupança relativamente ao investimento deverá manter-se em 2017, prevendo-se que a balança externa da área do euro registe um excedente de 3,5 % do PIB, valor apenas ligeiramente inferior ao registado em 2016 (3,7 % do PIB).

Perspetivas económicas contidas nos PPO e previsões da Comissão do outono de 2016

O défice orçamental nominal agregado deverá continuar a reduzir-se no corrente ano e no próximo, de acordo com os PPO. Na AE-18, prevê-se que o défice se situe em 1,8 % do PIB em 2016, contra 2,0 % no ano passado¹¹. Em 2017, o rácio do défice agregado deverá diminuir para 1,5 % do PIB. Este ajustamento é inferior à redução de 0,5 pontos percentuais em 2017, projetada nos Programas de Estabilidade, embora tenha por ponto de partida um défice em 2016 ligeiramente inferior ao previsto na primavera. Tendo em consideração a ligeira deterioração das perspetivas macroeconómicas, a menor redução do défice pode ainda resultar de um menor esforço orçamental (ver mais adiante). Os aumentos das despesas relacionadas com a crise dos refugiados e as medidas de segurança deverão contribuir para a evolução da despesa em alguns Estados-Membros.

Quadro 1: Panorâmica dos agregados económicos e orçamentais (AE-18) para 2016-17

	2016			2017		
	Programas de Estabilidade de 2016 (abril)	Projetos de planos orçamentais (outubro)	Previsões da Comissão do outono de 2016 (novembro)	Programas de Estabilidade de 2016 (abril)	Projetos de planos orçamentais (outubro)	Previsões da Comissão do outono de 2016 (novembro)
Crescimento do PIB em termos reais (variação percentual)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Inflação medida pelo IHPC (variação percentual)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
Défice nominal (% do PIB)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Variação do saldo estrutural (% do PIB)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0

¹¹ No que se refere aos planos dos Estados-Membros, os dados para 2015 são baseados nos valores que constam dos PPO e não podem, por conseguinte, incorporar as revisões efetuadas pelo Eurostat como parte da notificação no quadro do PDE do outono de 2016.

Dívida (% do PIB)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1
Rácio das despesas corrigido das variações cíclicas (% do PIB potencial)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Rácio das receitas corrigido das variações cíclicas (% do PIB potencial)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

A situação orçamental, aferida pela evolução do saldo estrutural global, mantém-se em grande medida estável no período 2016-2017, de acordo com os PPO. Prevê-se que o saldo estrutural diminua ligeiramente em 2016 (0,2 % do PIB), seguindo-se-lhe um aumento de 0,1 % do PIB no próximo ano. A deterioração da situação orçamental estrutural ao nível agregado é, globalmente, confirmada pela utilização de um indicador alternativo do esforço orçamental discricionário, também conhecido como EOD, que sugere uma correção negativa em 2016 de 0,4 %, de acordo com os PPO, e de 0,2 % em 2017 (gráfico A4.1 do anexo 4)¹². No entanto, dadas as incertezas quanto às estimativas do hiato do produto, a evolução da situação em 2016 não deve ser sobrestimada. Estes desenvolvimentos estão, de um modo geral, em consonância com as projeções para o período 2016-17 incluídas nos Programas de Estabilidade da primavera. A suspensão do processo de consolidação orçamental tem lugar no contexto de uma melhoria gradual, embora ainda frágil, das perspetivas económicas, bem como de uma redução do hiato do produto. Se considerarmos que apenas cinco Estados-Membros (e apenas um de entre as economias de maior dimensão) tencionam igualar ou ultrapassar os seus objetivos orçamentais a médio prazo no final de 2017¹³, o insuficiente ajustamento estrutural programado para 2017 fica manifestamente aquém dos requisitos do PEC. Todavia, o ajustamento estrutural agregado deve ser encarado como meramente indicativo neste contexto, na medida em que não dá conta das consideráveis diferenças prevaletentes entre os vários Estados-Membros no que respeita ao cumprimento dos requisitos do PEC, que são objeto das análises específicas por país feitas pela Comissão.

Segundo as previsões da Comissão do outono de 2016, o défice nominal agregado deverá diminuir de 1,8 % do PIB, em 2016, para 1,5 % do PIB em 2017, mantendo-se o saldo estrutural, em geral, estável durante um período de dois anos. A estabilidade do saldo estrutural em 2016 e 2017 prevista pela Comissão tem em conta uma diminuição projetada

¹² O esforço orçamental discricionário é um indicador alternativo do esforço orçamental desenvolvido para fins analíticos e é distinto dos indicadores utilizados na avaliação da conformidade com o PEC. Consiste numa abordagem «ascendente» do lado das receitas e numa abordagem essencialmente «descendente» do lado das despesas. Para mais informações, ver parte III do «Report on Public Finances in EMU 2013», *European Economy*, n.º 4 de 2013.

¹³ Alemanha, Estónia, Lituânia, Luxemburgo e Países Baixos. Além disso, dois Estados-Membros deverão permanecer sujeitos ao procedimento por défice excessivo no próximo ano, a saber, Espanha e França.

das despesas com juros, de 0,2 % do PIB em 2016 e de 0,1 % do PIB em 2017. A nível agregado, as previsões da Comissão estimam, por conseguinte, que o saldo primário estrutural diminua em 0,4 % do PIB em 2016 e em 0,2 % do PIB em 2017. Esta interpretação é confirmada pelo EOD, que mostra um ajustamento negativo de 0,5 % do PIB em 2016 e de 0,3 % do PIB em 2017. Os ganhos decorrentes dos níveis historicamente baixos das taxas de juro sobre a dívida pública não são assim, em termos agregados, utilizados principalmente para reduzir os défices. O Eurogrupo aconselhou o aproveitamento destes ganhos para melhorar as finanças públicas e - em função da situação de cada país - investir em infraestruturas ou realizar reformas estruturais¹⁴.

A situação agregada do défice na área do euro coincide, em larga medida, entre os PPO e as previsões da Comissão. As diferenças entre as previsões dos défices individuais apresentadas pelos PPO e pela Comissão podem ser relativamente substanciais, por razões que variam em função dos países. Na maioria dos países, a Comissão prevê que o défice deverá ser mais elevado do que o referido no respetivo PPO, sendo a maior discrepância observada na Eslovénia, em Portugal, na Bélgica e na Lituânia (quadro A4.1 e gráfico A4.4 do anexo 4). Os restantes diferenciais positivos a nível das previsões situam-se todos dentro de um intervalo de 0,3 pontos percentuais, enquanto as previsões da Comissão apontam mesmo para um défice inferior no caso da Alemanha, de Chipre, da Estónia, da Letónia, dos Países Baixos e da Finlândia.

A repartição da variação do saldo estrutural agregado entre Estados-Membros não parece refletir a situação dos Estados-Membros em relação aos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à existência de espaço de manobra orçamental. Em especial, prevê-se que alguns Estados-Membros, que continuam a situar-se relativamente longe dos seus OMP, prossigam uma política expansionista ou realizem um ajustamento orçamental muito limitado, nomeadamente a Espanha, a França e a Itália. Em situação oposta, alguns Estados-Membros, que superam os seus OMP, devem aproveitar pouco a sua margem de manobra orçamental, nomeadamente a Alemanha.

Relativamente à dívida pública, após ter culminado em 93 % do PIB em 2014, o rácio agregado da dívida deverá continuar a diminuir em 2016 e em 2017, de acordo com os PPO, e em consonância com as projeções subjacentes aos Programas de Estabilidade. Esta situação decorre de saldos primários positivos e de ajustamentos défice-dívida favoráveis¹⁵. Situando-se em 89 % do PIB em 2017, o rácio agregado programado oculta um vasto leque de valores nacionais. Os rácios da dívida, nos países individuais, variam entre 133 %, do PIB (Itália) e 10 % do PIB (Estónia). Os dados relativos à Grécia, que sofre de um nível excecionalmente elevado de dívida, não estão incluídos.

As previsões da Comissão estão em consonância com a dívida a nível agregado prevista pelos Estados-Membros. Embora o rácio agregado da dívida permaneça a um nível muito elevado, a Comissão espera que a diminua no corrente ano e no próximo, atingindo 89,1 % do PIB em 2017, refletindo os mesmos fatores que os referidos nos planos dos governos (a diminuição do serviço da dívida e o chamado efeito «bola de neve», que deixou de contribuir para o aumento da dívida a nível agregado). No entanto, deve igualmente reconhecer-se que uma grande parte da redução da dívida na área do euro está a ser induzida pela Alemanha.

¹⁴ Estes princípios foram expressos pelo Eurogrupo em 5 de outubro de 2015: <http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

¹⁵ A redução prevista do rácio da dívida agregada é muito menos expressiva se se excluir a Alemanha do valor agregado (-1,6 contra -3,9 pontos percentuais no período 2015-17).

Quando a Alemanha é excluída dos cálculos, o rácio agregado da dívida previsto pela Comissão desce apenas 0,2 pontos percentuais em 2016 e em 2017, em comparação com 1 ponto percentual em ambos os anos a nível agregado. Além disso, o nível da dívida agregada, excluindo a Alemanha, continua a ser significativamente mais elevado, situando-se em 99 % do PIB. Também neste caso, as discrepâncias entre os PPO e as previsões da Comissão podem ser mais acentuadas a nível dos Estados-Membros, por motivos que variam de país para país. As maiores diferenças positivas dizem respeito a Portugal e França, embora existam também diferenças negativas em relação a alguns países, em que as projeções da dívida da Comissão são inferiores às dos Estados-Membros (quadro A4.3 e gráfico A4.5 do anexo 4). A nível agregado, a variação da dívida prevista pelos Estados-Membros em 2017 é superior à prevista pela Comissão, refletindo sobretudo os ajustamentos défice-dívida.

O rácio agregado da dívida da área do euro não pode ser avaliado em termos de conformidade com os requisitos do PEC em matéria de dívida, uma vez que os Estados-Membros que a compõem têm situações diferentes em relação ao PEC¹⁶. Todavia, dez dos Estados-Membros da área do euro que apresentaram PPO estão sujeitos ao valor de referência para a redução da dívida. De acordo com as previsões da Comissão, sete destes dez países deverão respeitar esse valor de referência (ou a regra da dívida transitória, consoante o caso).

Aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento

A flexibilidade prevista no PEC permite fazer face a despesas excecionais associadas a ocorrências extraordinárias não controláveis pelos governos e com impacto considerável sobre as finanças públicas, tanto no âmbito da vertente preventiva como da vertente corretiva do Pacto. Tal como em 2015, alguns PPO dos Estados-Membros mencionam o impacto orçamental do afluxo excecional de refugiados (Áustria, Bélgica, Itália, Eslovénia e Finlândia). De forma análoga, a Bélgica, a Itália e a Áustria fizeram também referência, nos seus PPO, a custos adicionais relacionados com a ameaça do terrorismo. Além disso, a Itália apresentou um pedido de tratamento especial em relação aos custos decorrentes dos recentes sismos. A Finlândia apresentou um pedido para utilização da cláusula relativa às reformas estruturais e ao investimento em 2017. E a Lituânia, embora tenha apresentado um PPO com base em políticas inalteradas devido às eleições nacionais, indicou igualmente que tencionava recorrer à cláusula relativa às reformas estruturais.

Os requisitos de ajustamento no âmbito do PEC, tanto na sua vertente preventiva como corretiva, são fixados em termos de variação do saldo estrutural. A Comissão irá avaliar (numa base *ex post* e casuística) o desvio temporário, em relação aos requisitos relativos a 2016 e 2017, que é imputável aos custos adicionais em cada um desses dois anos, em resultado dos custos excecionais incorridos em comparação com o ano anterior. Sempre que necessário, os pareceres da Comissão sobre os PPO incluem declarações factuais sobre a forma como a avaliação da conformidade poderia ser afetada se fosse corrigida dos custos associados a acontecimentos excecionais, como o afluxo de refugiados e os custos decorrentes da ameaça terrorista.

¹⁶ Os requisitos em matéria de dívida aplicáveis aos Estados-Membros no âmbito do PEC diferem consoante se encontram na vertente corretiva ou preventiva, e dependem de o rácio da dívida ser superior ou inferior a 60 % do PIB.

Caixa 1: Aplicação da abordagem de «parecer condicionado» no quadro do exercício de supervisão orçamental do outono de 2016

Acordo para examinar a plausibilidade das estimativas do hiato do produto

Em abril de 2016, o Conselho ECOFIN informal de Amesterdão solicitou o aperfeiçoamento da metodologia acordada em comum para estimar o crescimento potencial e -o hiato do produto. Para respeitar este mandato do Conselho, dois passos concretos foram acordadas com os Estados-Membros, em outubro de 2016.

Em primeiro lugar, foi acordado que a metodologia revista para determinar a taxa de desemprego compatível com uma taxa de crescimento constante dos salários será introduzida na metodologia acordada em comum. Esta alteração já foi incorporada nas previsões da Comissão do outono de 2016. Em segundo lugar, foi acordado que poderia ser utilizado um novo «instrumento de plausibilidade» para assinalar os casos em que os resultados da metodologia acordada possam ser interpretados como sendo economicamente ilógicos.

O instrumento de plausibilidade constitui uma estimativa alternativa específica, por país, do nível do hiato do produto de um determinado ano (ou seja, 2016 no caso vertente), com base numa metodologia de avaliação estatística debatida no grupo de trabalho «hiato do produto». Quando a diferença entre a estimativa alternativa e a estimativa produzida com base no método comum for superior a um determinado limiar, isto indica que o hiato do produto baseado no método comum pode ser ilógico.

Resultados do instrumento de plausibilidade

Sempre que o hiato do produto de um Estado-Membro tenha sido identificado como ilógico, o intervalo entre o hiato do produto baseado no método comum e a estimativa alternativa constitui um «intervalo de plausibilidade», dentro do qual a Comissão pode identificar um nível plausível do hiato do produto e utilizá-lo para fins de supervisão orçamental (ver infra).

A análise da plausibilidade não pode ser apresentada para os próximos anos. Para tornar operacional o instrumento de plausibilidade para efeitos de supervisão orçamental relativamente a 2017, é necessário extrapolar o intervalo de plausibilidade a partir de 2016, a fim de obter uma estimativa alternativa do hiato do produto para 2017. A extrapolação de um intervalo de «plausibilidade» de 2016 para 2017 significa que a diferença entre o hiato do produto baseado no método comum e a estimativa alternativa em 2016 é transitada e aplicada diretamente ao hiato do produto baseado no método comum em 2017. Não há, portanto, qualquer impacto sobre a variação de ano para ano do hiato do produto.

É importante notar que os resultados do instrumento de plausibilidade não afetam as previsões da Comissão do outono de 2016, dado as estimativas do hiato do produto e do saldo estrutural no quadro das previsões continuarem a basear-se no método comum. Os resultados do instrumento de plausibilidade são utilizados como um fator qualitativo adicional a ter em conta no contexto das avaliações orçamentais da Comissão.

Utilização dos resultados dos instrumentos de plausibilidade no âmbito da supervisão orçamental: «princípios de congelamento» para determinar os requisitos aplicáveis aos Estados-Membros

Nos seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais, a Comissão avalia a conformidade com os requisitos orçamentais para 2016 e 2017, contidos nas recomendações específicas por país formuladas pelo Conselho para 2016. No respeitante à vertente preventiva, os requisitos orçamentais decorrem da chamada matriz de requisitos incluídos na

Posição comumente acordada sobre a flexibilidade no Pacto de Estabilidade e Crescimento, que regula o nível necessário de ajustamento orçamental de acordo com o ciclo económico¹⁷.

O requisito para 2017 foi fixado na primavera de 2016, com base na projeção do hiato do produto para 2017. Uma vez fixados, os requisitos são considerados como congelados. A disponibilidade de novas informações relativamente à situação cíclica do Estado-Membro apenas leva a um descongelamento do requisito num número muito restrito de casos:

- i) Se um Estado-Membro tiver sido reavaliado como estando numa conjuntura económica muito ou excecionalmente desfavorável, aferida por um hiato do produto inferior a -3 % do produto potencial.
- ii) Se o nível do saldo estrutural de um Estado-Membro tiver sido revisto, por forma a que a satisfação do seu requisito inicial implique a superação do seu OMP.

Estes princípios de congelamento acordados serão igualmente aplicáveis no que diz respeito às implicações dos resultados do instrumento de plausibilidade a nível dos requisitos aplicáveis aos Estados-Membros, nomeadamente tendo em conta os requisitos decorrentes da matriz. Por conseguinte, na prática, não são examinados os casos em que o hiato do produto baseado no método comum possa ser excessivamente negativo, uma vez que não podem conduzir a um requisito inferior.

É importante reafirmar que este processo não irá conduzir a uma revisão efetiva do requisito formal estabelecido nas recomendações específicas por país. Em vez disso, os resultados da análise serão tidos em conta enquanto fator qualitativo aquando da avaliação global da conformidade.

Além disso, a variação do nível decorrente dos hiatos do produto alternativos também poderá ter impacto na elegibilidade de alguns Estados-Membros para aplicação das cláusulas relativas às reformas estruturais e ao investimento.

Como o instrumento não fornece indicações sobre a evolução do hiato do produto, que tem impacto na avaliação do esforço orçamental através do saldo estrutural, não há qualquer impacto sobre a medição do esforço orçamental em 2017.

Impacto na avaliação dos PPO dos Estados-Membros

Com base nas previsões da Comissão do outono de 2016, o instrumento de plausibilidade identifica seis países da área do euro como tendo possivelmente um hiato do produto significativamente mais negativo do que o estimado pela metodologia comum: Áustria, Finlândia, Itália, Luxemburgo, Letónia e Eslovénia. Em todos estes países, com exceção da Finlândia, a análise pormenorizada revelou que os resultados do instrumento de plausibilidade não têm qualquer impacto sobre a avaliação da Comissão relativamente à conformidade do país com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. No caso da Finlândia, a análise indicou que o hiato do produto é suscetível de ser superior ao estimado com base na metodologia comum, pelo que o país deverá respeitar a margem de segurança em relação ao valor de referência do Tratado (3 % do PIB), que constitui um limiar de elegibilidade para a aplicação das cláusulas relativas às reformas estruturais e ao investimento.

A Comissão continuará a cooperar com os Estados-Membros nos próximos meses com vista a estudar novas formas de melhorar a metodologia do hiato do produto e a sua aplicação.

¹⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>

Composição do ajustamento orçamental

Os PPO apenas preveem alterações muito limitadas da composição das finanças públicas em 2016-17 para o conjunto da área do euro (quadro A4.5 e gráficos A4.2a-b do anexo 4). O rácio das despesas públicas em relação ao PIB deverá regredir 0,4 pontos percentuais em 2017. No entanto, 0,1 pontos percentuais dessa regressão estão associados a poupanças nas despesas com juros. A redução remanescente, em aparência expressiva, deve-se principalmente às condições cíclicas. Com efeito, o rácio das despesas primárias, se corrigido dos efeitos do ciclo económico, regista uma redução de apenas 0,1 pontos percentuais. Esta redução é parcialmente compensada pelas reduções de impostos previstas, como se depreende da ligeira diminuição do rácio das receitas corrigido das variações cíclicas (0,1 pontos percentuais em 2017). A este propósito, há que referir que, em termos agregados, os planos dos Estados-Membros no sentido de reduzir as despesas em percentagem do produto potencial não se concretizaram, em grande medida, ao longo dos últimos anos. As previsões da Comissão do outono de 2016 confirmam esta interpretação. A elasticidade fiscal próxima da unidade, implícita tanto nos PPO como nas previsões da Comissão, indica que as reduções nas receitas são resultado de medidas governamentais (quadro A4.6 do anexo 4).

O ajustamento previsto não deverá prejudicar as perspetivas de crescimento a médio prazo, embora possa haver margem de manobra para se fazerem opções mais favoráveis ao crescimento no âmbito da redução das despesas. A maior parte das categorias de despesas deverá diminuir em percentagem do produto, apesar de, como observado, a ligeira diminuição global das despesas resultar de fatores cíclicos. As maiores reduções afetam a remuneração dos empregados e as despesas com juros, beneficiando os Estados-Membros de poupanças significativas em relação a este último elemento (tal como explicado de forma mais detalhada na secção seguinte). Uma vez que as despesas mais produtivas não são as mais afetadas, o ajustamento previsto não deverá prejudicar as perspetivas de crescimento a médio prazo, embora possa haver margem de manobra para se fazerem opções mais favoráveis ao crescimento. As despesas de capital, nomeadamente, não deverão aumentar, embora os níveis atuais já sejam reduzidos numa perspetiva histórica. Além disso, as melhorias na governação orçamental nacional, incluindo a implementação de eficientes análises das despesas, poderão apoiar o efeito favorável ao crescimento das despesas públicas. Ver a caixa 2 sobre os princípios orientadores para uma análise eficaz das despesas, tal como acordado pelo Eurogrupo. As previsões da Comissão estão, em geral, de acordo com os PPO, confirmando as maiores reduções dos pagamentos de juros e de salários da função pública, embora as previsões da Comissão apontem para uma redução ligeiramente inferior deste último elemento face ao previsto nos PPO.

As despesas com juros deverão diminuir em 2017, libertando recursos para facilitar a consolidação e permitir aumentos das despesas em domínios de futuro, caso exista margem de manobra orçamental. Os rendimentos das obrigações soberanas da área do euro continuam a níveis historicamente baixos, variando atualmente as taxas a 10 anos entre 0 % e 1¾ % para os quatro maiores Estados-Membros da área do euro. Por conseguinte, o total de pagamentos de juros pelas administrações públicas continuou a diminuir em termos de percentagem do PIB. Com base nas informações incluídas nos PPO, as despesas com juros da área do euro no seu conjunto deverão diminuir, passando de 2,4 % do PIB, em 2015, para 2,1 % em 2016, prevendo-se que voltem a diminuir em 2017, passando para 2,0 % do PIB, o que é inferior aos 3,0 % registados em 2012, no auge da crise da dívida soberana na área do euro. A panorâmica depreendida dos planos dos Estados-Membros é globalmente confirmada pelas previsões da Comissão. Embora os custos do serviço da dívida na área do euro se devam manter a níveis historicamente baixos nos próximos anos, a utilização das economias

resultantes dos reduzidos pagamentos de juros para financiar aumentos permanentes das despesas públicas ou reduzir os impostos poderá representar um risco, devido à sua natureza transitória.

As medidas apresentadas nos PPO apenas deverão ter um efeito muito moderado sobre a composição dos impostos no conjunto da AE-18 em 2017. Uma vez corrigido do ciclo, o rácio das receitas diminui em cerca de 0,1 % do PIB. Das três principais categorias de receitas, as contribuições sociais e os impostos indiretos deverão diminuir em percentagem do PIB, enquanto os impostos diretos deverão aumentar. Por outro lado, as variações são marginais e não alteram a sua importância relativa de forma significativa. Do lado das receitas, as previsões da Comissão coincidem com os PPO (gráfico A4.3b do anexo 4).

Caixa 2: Princípios orientadores para uma análise eficaz das despesas

Num contexto de dívida pública elevada e de baixas taxas de crescimento económico, é mais importante do que nunca assegurar que o dinheiro dos contribuintes é utilizado com eficiência. Contudo, muitas vezes, as rubricas de despesas herdadas de decisões tomadas no passado tendem a aumentar quase automaticamente ao longo dos anos. Estão em curso ou foram anunciadas análises de despesas em relação a mais de metade dos Estados-Membros da área do euro — com diferentes âmbitos e calendários. O Eurogrupo analisou as experiências nacionais e aprovou, na sua reunião de setembro de 2016, uma série de princípios que devem ser seguidos para que as análises de despesas tenham um impacto otimizado sobre a qualidade das despesas públicas¹⁸.

O objetivo das análises de despesas é relacionar as decisões em matéria de despesas com as prioridades políticas (*deve esta política ser financiada com fundos públicos?*) e os níveis de despesas com os resultados produzidos a favor dos cidadãos ou das empresas em causa (*qual é o valor conseguido com os fundos públicos?*). O instrumento consiste na análise das atuais despesas de base específicas, com o objetivo de detetar:

- Possibilidades de cessar o financiamento de políticas retiradas das prioridades ou o financiamento sem impacto real no objetivo estratégico;
- Melhorias de eficiência — uma realização menos onerosa de um bem ou serviço público, ou uma realização de melhor qualidade com, sensivelmente, o mesmo custo.

Estes objetivos implicam normalmente reformas do âmbito das intervenções financiadas publicamente, da organização dos serviços públicos, dos processos subjacentes e dos recursos humanos da administração pública.

O resultado deverá ser uma melhor afetação das despesas entre políticas, que gere poupanças (incluindo a disponibilização de margens para financiar políticas favoráveis ao crescimento) e/ou a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Avaliação da orientação da política orçamental na área do euro

De um modo geral, após uma consolidação orçamental significativa em 2011-13, estima-se que a orientação da política orçamental da área do euro seja globalmente neutra no período 2014-2017. A orientação da política orçamental tornou-se neutra em 2014-2015 e ligeiramente expansionista em 2016, num contexto de retoma económica. Para 2017, a

¹⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/>

agregação dos PPO dos Estados-Membros e as previsões da Comissão apontam igualmente para uma orientação orçamental globalmente neutra.

Caixa 3: Análise da orientação da política orçamental

O debate sobre a orientação da política orçamental é um aspeto essencial dos esforços envidados pela Comissão para reforçar o debate coletivo sobre o interesse geral da área do euro¹⁹. Na UE e na área do euro, as políticas orçamentais nacionais são principalmente definidas por um quadro, assente em regras, baseado no Tratado e no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Além disso, o exame analítico das políticas orçamentais permite uma avaliação da questão de saber se as políticas orçamentais aplicadas criam efetivamente condições para um crescimento forte e sustentável, para a estabilidade dos preços, e, mais especialmente, a questão de saber se é feita a melhor utilização possível da margem discricionária neste quadro. Contribui para salientar as consequências agregadas das políticas nacionais e as repercussões a nível dos Estados-Membros.

A orientação da política orçamental da área do euro tem de encontrar o justo equilíbrio entre a sustentabilidade e a estabilização. É necessário reduzir os níveis excessivos de dívida e reconstituir as reservas orçamentais. Justifica-se especialmente uma abordagem prudente em matéria de redução da dívida, para se poder absorver o impacto de novos choques. Por outro lado, a retoma está a avançar lentamente, verificando-se apenas uma redução gradual do desemprego, embora as expectativas inflacionistas continuem a ficar aquém do objetivo da estabilidade dos preços.

A aferição e a análise da orientação da política orçamental são difíceis do ponto de vista metodológico. A orientação da política orçamental é um conceito sem definição universalmente aceite, mas constitui uma noção geralmente partilhada pelo meio económico. Em geral, é entendida como a orientação dada à política orçamental por decisões discricionárias dos governos em matéria de impostos e despesas. Tradicionalmente, a orientação da política orçamental é expressa pela variação do saldo primário estrutural, embora outros indicadores podem também ser utilizados para a caracterizar. Nesta caixa, as necessidades de consolidação são aferidas pelo indicador S1, que é calculado como o esforço orçamental necessário para assegurar que a dívida pública de um Estado-Membro atinja 60 % do PIB em 2031. Uma avaliação pormenorizada dos diferentes indicadores e da sua eficácia pode ser consultada nos *PEC de 2016: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance* (European Commission Institutional Papers, n.º 34 de 2016).

Para a área do euro no seu conjunto, na atual conjuntura, as necessidades em matéria de sustentabilidade e de estabilização são mutuamente exclusivas. A área do euro está situada no «quadrante sudeste» do mapa orçamental, em que se verifica esse efeito de correlação negativa (ver gráfico 1). Reflete a deficiência do ajustamento em relação a uma trajetória que coloque a dívida numa via firmemente descendente no futuro, em conjugação com a persistência de uma considerável percentagem de capacidade não utilizada, embora com relevância gradualmente decrescente. Esta conclusão é qualitativamente sólida quanto à escolha de indicadores alternativos, embora as amplitudes exatas possam diferir.

Do ponto de vista económico, a orientação geral das políticas económicas da área do euro deve ser diferenciada em função das situações dos países em termos de

¹⁹ Ver COM(2016) 727 final de 16.11.2016.

sustentabilidade e de estabilização. Um certo número de Estados-Membros no sudeste do mapa orçamental ainda têm importantes necessidades de consolidação. O quadrante sudoeste mostra os Estados-Membros que dispõem de margem orçamental e cujas economias beneficiariam de um estímulo limitado. A este respeito, os PPO poderiam ser melhorados. Em especial, os planos que são orientados para o objetivo de estabilização em alguns grandes países poderiam ser reequilibrados no sentido de uma maior consolidação, enquanto a restante margem orçamental disponível poderia ser utilizada no apoio ao crescimento a curto e a longo prazos, nomeadamente através do fomento do investimento.

Gráfico 1: Mapa orçamental para a área do euro em 2016

Nota: Com base nas previsões da Comissão do outono de 2016 Europeia. A boa(má) conjuntura económica é aferida pelo hiato do produto em 2016, em percentagem do PIB. As necessidades de consolidação ou a margem orçamental disponível são medidos pelo indicador S1 da Comissão (relativo aos riscos para a sustentabilidade), igualmente em percentagem do PIB, com base nas previsões do outono de 2016 e com 2016 como ano de base.

²⁰ O indicador de sustentabilidade S1 da Comissão revela o esforço total necessário, no período 2016-21, para reduzir a dívida para 60 % do PIB até 2031, tendo em conta os passivos contingentes associados ao envelhecimento demográfico. Aponta para um ajustamento suplementar de 1,8 % do PIB para a área do euro

do produto a um ritmo adequado a curto-médio prazo, assegurando simultaneamente, na situação atual, uma reorientação mais pronunciada para as fontes internas de crescimento, em detrimento das externas. Uma vez que a política monetária já é muito flexível, com as taxas de juro nominais quase no limite zero, juntamente com uma inflação muito baixa, a atenção centra-se assim na política orçamental.

Tal como especificado na Comunicação paralela da Comissão «Uma orientação orçamental positiva para a área do euro»²¹, a conceção de uma orientação adequada da política orçamental para a área do euro é da responsabilidade individual e coletiva dos Estados-Membros. A comunicação apresenta uma análise adicional da orientação da política orçamental, bem como diretrizes sobre as suas implicações para a política orçamental da área do euro.

durante os próximos cinco anos. Isto traduz-se num ajustamento anual adicional de cerca de 1/3 % do PIB em 2016 e nos quatro anos subsequentes.

²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

III. Panorâmica dos projetos de planos orçamentais

Os pareceres da Comissão sobre os PPO centram-se na conformidade com o PEC e com as recomendações formuladas com base no mesmo. Relativamente aos Estados-Membros que são objeto de um procedimento por défice excessivo (PDE), os pareceres da Comissão fazem um ponto da situação sobre os progressos alcançados na correção da situação de défice excessivo, no respeitante tanto aos objetivos para o défice nominal como aos objetivos para o esforço estrutural. Relativamente aos Estados-Membros que se encontram na vertente preventiva do PEC, os pareceres da Comissão avaliam o respeito dos objetivos orçamentais a médio prazo (OMP) do país ou os progressos realizados em direção aos mesmos, bem como a conformidade com a regra relativa à dívida, para verificar se os planos estão em sintonia com o PEC e com as recomendações orçamentais específicas por país (REP) dirigidas pelo Conselho aos Estados-Membros em 12 de julho de 2016.

Todos os Estados-Membros da área do euro não sujeitos a programas apresentaram atempadamente os seus PPO, de acordo com o artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013.

Nenhum PPO foi considerado em situação de «incumprimento particularmente grave», como referido no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 473/2013. Contudo, alguns dos planos apresentados suscitam certas apreensões.

Os quadros 2a e 2b apresentam um resumo da avaliação dos PPO de países específicos, à luz dos pareceres da Comissão adotados em 16 de novembro, bem como da avaliação dos progressos alcançados a nível das reformas orçamentais-estruturais. Estas avaliações baseiam-se nas previsões da Comissão do outono de 2016. Para facilitar as comparações, a avaliação dos planos é resumida em três grandes categorias, com aceções diferentes consoante um Estado-Membro seja ou não objeto de um PDE:

- **Conforme:** de acordo com as previsões da Comissão, **não é necessário adaptar os planos orçamentais**, no âmbito do processo orçamental nacional, para assegurar o cumprimento das regras do PEC por parte do orçamento de 2017.
- **Conforme em geral:** segundo as previsões da Comissão para 2017, prevê-se que o PPO irá garantir o cumprimento, em geral, das regras do PEC.

Para os Estados-Membros objeto de um PDE: embora as previsões da Comissão para 2017 antevejam que o objetivo de défice nominal intermédio será alcançado, ou que será efetuada a correção atempada da situação de défice excessivo, verifica-se uma insuficiência significativa do esforço orçamental relativamente ao nível recomendado, o que coloca em risco a conformidade com a recomendação constante do PDE.

Para os Estados-Membros que se encontram na vertente preventiva do PEC: de acordo com as previsões da Comissão para 2017, prevê-se um certo desvio em relação ao OMP ou à trajetória de ajustamento em direção ao mesmo, mas a divergência em relação ao requisito não deverá representar um desvio significativo em relação ao ajustamento recomendado. Considera-se que estes Estados-Membros respeitam a regra da dívida, nos casos aplicáveis.

- **Em risco de incumprimento:** segundo as previsões da Comissão para 2017, prevê-se que o PPO não irá garantir o cumprimento das regras do PEC.

Para os Estados-Membros objeto de um PDE: as previsões da Comissão para 2017 apontam no sentido de que nem o esforço orçamental recomendado será realizado nem o

objetivo intermédio para o défice nominal será alcançado ou a situação de défice excessivo será atempadamente corrigida.

Para os Estados-Membros que se encontram na vertente preventiva do PEC: as previsões da Comissão para 2017 apontam para um desvio significativo relativamente ao OMP ou à trajetória de ajustamento requerida com vista à sua realização e/ou uma não conformidade com o valor de referência para a redução da dívida, nos casos aplicáveis.

Na sequência da «Posição comumente acordada sobre a flexibilidade no Pacto de Estabilidade e Crescimento», aprovada pelo Conselho ECOFIN em 12 de fevereiro de 2016, a Finlândia e a Lituânia solicitaram, nos seus PPO, a aplicação da flexibilidade com base nas cláusulas relativas às reformas estruturais e ao investimento. A Finlândia solicitou, no seu PPO, autorização para desvios temporários em relação à trajetória de ajustamento recomendada com vista à realização do OMP em 2017, tendo em conta a execução de reformas estruturais importantes com um impacto positivo na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas (pedido de flexibilidade no valor de 0,5 % do PIB), assim como as despesas nacionais em projetos cofinanciados pela UE ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (pedido de flexibilidade no valor de 0,1 % do PIB). Com base nas previsões da Comissão do outono de 2016, considerando que a Finlândia não está em conformidade com o valor de referência mínimo, a estimativa do seu hiato do produto está rodeada de incerteza. Uma avaliação pormenorizada do hiato do produto estimado para 2016 sugere que a Finlândia irá respeitar o valor de referência mínimo em 2017²². Como garantia adicional, o Governo finlandês comprometeu-se publicamente a tomar medidas suplementares em 2017, se necessário, para assegurar o cumprimento do PEC, incluindo o respeito do valor de referência do Tratado (3 % do PIB). No caso da Lituânia, o pedido apresentado no âmbito de um PPO baseado em políticas inalteradas previa a execução de reformas estruturais importantes a nível do mercado de trabalho e dos regimes de pensões, com um impacto positivo na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas (pedido de flexibilidade de 0,6 % do PIB). Com base nas previsões da Comissão do outono de 2016, afigura-se que a Lituânia tem uma margem de manobra orçamental suficiente para beneficiar de um desvio temporário em relação à trajetória de ajustamento exigida para a realização do OMP. A avaliação completa da eventual elegibilidade para a flexibilidade da Finlândia e da Lituânia ocorrerá no âmbito do ciclo normal do Semestre Europeu, no contexto da avaliação dos Programas de Estabilidade de 2017.

Além disso, alguns Estados-Membros mencionaram o impacto orçamental do aumento do fluxo de refugiados e de medidas de segurança adicionais. As disposições do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 permitem um desvio temporário em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do objetivo orçamental de médio prazo, a fim de ter em conta essas despesas adicionais, na medida em que o fluxo de refugiados, bem como a gravidade da ameaça terrorista, são acontecimentos excecionais, o seu impacto nas finanças públicas é significativo e a sustentabilidade não é posta em causa. Na presente fase, a Comissão admitiu a possibilidade de um desvio temporário justificado pelos custos relacionados com os refugiados em 2015 e 2016 (Bélgica, Itália, Áustria, Eslovénia e Finlândia) e pelos custos relacionados com a segurança em 2016 e 2017 (Bélgica,

²² A Comissão, em consulta com os Estados-Membros, desenvolveu um instrumento de identificação para assinalar os casos em que os resultados da metodologia acordada possam ser interpretados como sendo economicamente ilógicos. Nestes casos, foi realizada uma análise qualitativa pormenorizada, incluindo sobre as eventuais implicações para os requisitos dos Estados-Membros em causa à luz do PEC (ver caixa 1).

Itália e Áustria). A Comissão apresentará uma avaliação final, nomeadamente sobre os montantes elegíveis, com base em dados observados comunicados pelas autoridades. A Comissão está disposta a ponderar, na devida altura, outros desvios adicionais relacionados com as despesas associadas aos fluxos migratórios em 2017. Além disso, a Itália apresentou um pedido para um tratamento especial no que diz respeito ao impacto orçamental de um plano de investimento preventivo para a proteção do território nacional contra os riscos sísmicos, no âmbito da cláusula relativa a acontecimentos imprevistos. A Comissão reconhece que a Itália tem vindo a enfrentar problemas sísmicos sem precedentes nos últimos meses, o que torna a relação entre medidas de prevenção e de emergência menos clara. Por conseguinte, a Comissão considera que os fundos afetados pelo Governo para o efeito, em 2017, justificam também um desvio temporário em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do objetivo orçamental de médio prazo, sob reserva da apresentação dos necessários dados *ex ante* e *ex post* pelas autoridades italianas.

Portugal e Espanha apresentaram em meados de outubro os seus PPO, bem como os relatórios sobre as medidas tomadas em resposta às decisões de notificação do Conselho, adotadas em 8 de agosto de 2016, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 9, do Tratado. A Comissão apreciou esses documentos e encetou um diálogo estruturado com o Parlamento Europeu. A Comissão chegou à conclusão de que os procedimentos por défice excessivo dos dois Estados-Membros devem ser suspensos. Por conseguinte, o acontecimento que exigia uma proposta da Comissão de suspensão parcial dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento deixou de se verificar, não indo assim ser apresentada tal proposta.

Por último, a Comissão avaliou preliminarmente o grau de progresso na execução das reformas orçamentais-estruturais indicadas nas recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016. A avaliação dos PPO é resumida nas seguintes cinco grandes categorias: ausência de progressos, progressos limitados, alguns progressos, progressos substanciais e situação totalmente satisfatória. Uma avaliação completa dos progressos realizados a nível da aplicação das recomendações específicas por país será apresentada nos relatórios por país de 2017, bem como no contexto das recomendações específicas por país de 2017, a adotar pelo Conselho nesse ano.

Quadro 2a: Panorâmica dos pareceres individuais da Comissão sobre os projetos de propostas orçamentais dos Estados-Membros objeto da vertente preventiva do PEC

Estados-Membros	Conformidade global do PPO com o PEC		Progressos realizados na execução das reformas orçamentais-estruturais recomendadas nas REP de 2016
	Conclusões gerais, com base nas previsões da Comissão do outono de 2016	Conformidade com os requisitos da vertente preventiva em 2016-2017	
BE*	Em risco de incumprimento	2016: risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; aparente incumprimento da regra transitória em matéria de dívida; 2017: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP em 2017, mas risco de desvio significativo no período 2016-2017; aparente incumprimento do valor de referência para a redução da dívida.	Ausência de progressos
DE	Conforme	2016: OMP ultrapassado; conformidade com o valor de referência para a redução da dívida; 2017: OMP ultrapassado; conformidade com o valor de referência para a redução da dívida	Progressos limitados
EE	Conforme	2016: OMP ultrapassado; 2017: nenhum desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP.	n.a.
IE	Conforme em geral	2016: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; incumprimento da regra transitória em matéria de dívida; 2017: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; cumprimento da regra transitória em matéria de dívida.	Alguns progressos
IT*	Em risco de incumprimento	2016: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; sem o montante total de 0,75 % do PIB concedido ao abrigo das cláusulas relativas às reformas estruturais e ao investimento, existiria um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento destinada à realização do OMP; aparente incumprimento do valor de referência para a redução da dívida; 2017: risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; aparente incumprimento do valor de referência para a redução da dívida.	Alguns progressos
CY	Em risco de incumprimento	2016: OMP ultrapassado; incumprimento da regra transitória em matéria de dívida; 2017: risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; cumprimento da regra transitória em matéria de dívida.	Alguns progressos

LT**	Em risco de incumprimento	2016: nenhum desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; 2017: risco de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP com base num PPO apresentado num cenário de políticas inalteradas.	n.a.
LV	Conforme em geral	2016: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; 2017: nenhum desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP em 2017, mas risco de pequeno desvio no período 2016-2017;	Progressos limitados
LU	Conforme	2016: OMP ultrapassado; 2017: OMP ultrapassado.	Progressos limitados
MT	Conforme em geral	2016: nenhum desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; conformidade com o valor de referência para a redução da dívida; 2017: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP.	Ausência de progressos
NL	Conforme	2016: OMP realizado; incumprimento da regra transitória em matéria de dívida; 2017: OMP ultrapassado; conformidade com o valor de referência para a redução da dívida.	Ausência de progressos
AT***	Conforme em geral	2016: nenhum desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; incumprimento da regra transitória em matéria de dívida; 2017: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP	Progressos limitados
SK	Conforme	2016: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; 2017: nenhum desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP	Alguns progressos
SI	Em risco de incumprimento	2016: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; incumprimento da regra transitória em matéria de dívida; 2017: risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; cumprimento da regra transitória em matéria de dívida.	Progressos limitados
FI****	Em risco de incumprimento	2016: risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; 2017: risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP	Alguns progressos

* Em 18 de maio de 2016, a Comissão adotou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, em virtude de o Estado-Membro não ter realizado progressos suficientes com vista ao cumprimento da regra relativa à dívida em 2015. Após a avaliação de todos os fatores pertinentes, o relatório concluiu pelo cumprimento do critério da dívida. Um novo relatório será publicado em breve pela Comissão.

** PPO apresentado por um governo de gestão, no pressuposto de políticas inalteradas.

*** Esta conclusão é extraída caso a atual estimativa do impacto orçamental em 2016 do afluxo excecional de refugiados e das medidas de segurança (de que a Áustria pode continuar a beneficiar em 2017, a fim de assegurar um tratamento equivalente ao dos Estados-Membros que se encontram mais longe do seu objetivo de médio prazo) seja excluída do requisito.

**** Em 18 de maio de 2016, a Comissão adotou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, dado a dívida das administrações públicas finlandesas ter ultrapassado 60 % do PIB em 2015. Após a avaliação de todos os fatores pertinentes, o relatório concluiu pelo cumprimento do critério da dívida.

Quadro 2b: Panorâmica dos pareceres individuais da Comissão sobre os projetos de propostas orçamentais — Estados-Membros objeto da vertente corretiva do PEC

Estados-Membros	Conformidade global do PPO com o PEC		Progressos realizados na execução das reformas orçamentais-estruturais recomendadas nas REP de 2016
	Conclusões gerais, com base nas previsões da Comissão do outono de 2016	Conclusões gerais, com base nas previsões da Comissão do outono de 2016	
ES*	Em risco de incumprimento	2016: objetivo nominal intermédio atingido, esforço orçamental não realizado; 2017: objetivo nominal intermédio não atingido: esforço orçamental não realizado com base no PPO apresentado, assente num cenário de políticas inalteradas.	Progressos limitados
FR	Conforme em geral	2016: objetivo nominal intermédio atingido, esforço orçamental não realizado; 2017: projeção do défice nominal ligeiramente inferior a 3 % do PIB; esforço orçamental não realizado.	Progressos limitados
PT**	Em risco de incumprimento	2016: prevista uma correção atempada e duradoura da situação de défice excessivo, esforço orçamental realizado. 2017: risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento com vista à realização do OMP; Aparente incumprimento da regra transitória em matéria de dívida.	Progressos limitados

* PPO apresentado por um governo de gestão, assente no pressuposto de políticas inalteradas.

** Portugal está atualmente sujeito à vertente corretiva do PEC, mas poderá passar para a vertente preventiva a partir de 2017 se for realizada uma correção atempada e sustentável.