COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 20.5.2020
COM(2020) 534 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Bélgica

Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Bélgica

Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

1. INTRODUÇÃO

Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou a Comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A cláusula, como enunciada no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em caso de recessão económica grave. Na sua comunicação, a Comissão subscreveu a opinião do Conselho de que, dada a grave recessão económica resultante do surto de COVID-19, as circunstâncias atuais permitem ativar a referida cláusula. Em 23 de março de 2020, os Ministros das Finanças dos Estados-Membros manifestaram o seu acordo com esta apreciação da Comissão. A ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. No que respeita à vertente corretiva, o Conselho pode também decidir, com base numa recomendação da Comissão, adotar uma trajetória orçamental revista. A cláusula de derrogação de âmbito geral não suspende os procedimentos previstos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Autoriza os Estados-Membros a desviarem-se dos requisitos orçamentais que se aplicariam em circunstâncias normais, permitindo paralelamente que a Comissão e o Conselho adotem as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do Pacto.

Os dados notificados pelas autoridades belgas em 31 de março de 2020 e subsequentemente validados pelo Eurostat[1] mostram que o défice das administrações públicas na Bélgica correspondeu a 1,9 % do PIB em 2019, enquanto o rácio da dívida bruta das administrações públicas em relação ao PIB permaneceu nos 98,6 %. De acordo com o Programa de Estabilidade de 2020, a Bélgica planeia um défice de 7,5 % do PIB em 2020, enquanto a dívida deverá ascender a 115 % do PIB.

O défice planeado para 2020 constitui um elemento de prova *prima facie* da existência de um défice excessivo conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Além disso, os dados de 2019 implicam que não foram realizados progressos suficientes quanto ao valor de referência para a redução da dívida, fornecendo igualmente elementos de

[1] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f

prova *prima facie* da existência de um défice excessivo conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Neste contexto, a Comissão elaborou o presente relatório, que analisa o cumprimento pela Bélgica dos critérios estabelecidos pelo Tratado no atinente ao défice e à dívida. Leva em conta todos os fatores pertinentes e toma em devida consideração o choque económico profundo associado à pandemia de COVID-19.

Quadro 1. Défice e dívida das administrações públicas (em % do PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critério do défice	Saldo das administrações públicas	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9	-8,9	-4,2
Critério da dívida	Dívida bruta das administrações públicas	104,9	101,7	99,8	98,6	113,8	110,0
	Diferencial em relação ao valor de referência para a redução da dívida		0,4	0,2	0,7	5,7	1,8

Fonte: Eurostat, previsões da primavera de 2020 da Comissão.

2. CRITÉRIO DO DÉFICE

Com base no Programa de Estabilidade de 2020, o défice das administrações públicas da Bélgica em 2020 deverá atingir 7,5 % do PIB, o que supera o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, não estando sequer próximo dele.

O excesso planeado em relação ao valor de referência do Tratado em 2020 é excecional, uma vez que resulta de uma recessão económica grave. Nomeadamente, embora as medidas adotadas para combater a pandemia de COVID-19 correspondam a 1,2 % do PIB, os estabilizadores automáticos deverão contribuir 5 pontos percentuais do PIB para o défice planeado. Tendo em conta o impacto da pandemia de COVID-19, as previsões da Comissão da primavera de 2020 apontam para uma contração do PIB real de 7,2 % em 2020.

O excesso planeado em relação ao valor de referência do Tratado não seria temporário, de acordo com as referidas previsões, que preveem que o défice se mantenha acima de 3 % do PIB em 2021.

Em síntese, o défice planeado para 2020 situa-se acima e longe do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O excesso planeado é considerado excecional, mas não temporário, conforme definido no Tratado e no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, a análise sugere, *prima facie*, o não cumprimento do critério do défice conforme definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/97.

3. CRITÉRIO DA DÍVIDA

O rácio da dívida pública em relação ao PIB baixou de 99,8 % em 2018 para 98,6 % em 2019. O efeito de redução da dívida resultante de um ligeiro excedente primário, de ajustamentos *stock*-fluxo com efeito de redução da dívida, do crescimento do PIB real e de

um aumento dos preços (efeito da inflação) foi parcialmente contrabalançado pelas despesas com juros, embora em queda.

Os dados notificados mostram que a Bélgica não cumpriu o valor de referência para a redução da dívida em 2019 (ver quadro 1), com um diferencial de 0,7 % do PIB em relação a esse valor de referência.

A análise sugere *prima facie*, por conseguinte, que não foi cumprido o critério da dívida com base nos dados da execução orçamental de 2019.

4. FATORES PERTINENTES

O artigo 126.º, n.º 3, do Tratado prevê que, se um Estado-Membro não cumprir os requisitos constantes de um ou de ambos os critérios, a Comissão deve preparar um relatório. Tal relatório «analisará igualmente se o défice orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes, incluindo a situação económica e orçamental a médio prazo desse Estado-Membro».

Esses fatores são esclarecidos mais pormenorizadamente no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que prevê igualmente a necessidade de tomar em devida 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».

Em relação ao aparente incumprimento do critério da dívida, a análise dos fatores pertinentes é particularmente justificada, dado que a dinâmica da dívida é influenciada, em maior grau do que o défice, por fatores que escapam ao controlo do Governo. Este facto é reconhecido no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que estabelece que os fatores pertinentes devem ser tomados em consideração na avaliação do cumprimento do critério da dívida, independentemente do grau de incumprimento. Neste contexto, devem ser tidos em conta pelo menos os seguintes três aspetos principais aquando da avaliação do cumprimento do critério da dívida, dado o seu impacto em termos de dinâmica e de sustentabilidade da dívida: i) a observância do OMP ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo, ii) a execução de reformas estruturais, e iii) as condições económicas prevalecentes.

Como previsto no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, no que se refere ao cumprimento do critério do défice em 2020, uma vez que o rácio dívida pública/PIB ultrapassa o valor de referência de 60 % e a dupla condição não está preenchida – nomeadamente, que o défice se mantenha próximo do valor de referência e que o excesso em relação a esse valor seja temporário – não é possível levar em conta esses fatores pertinentes nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo com base no critério do défice relativamente à Bélgica.

Na conjuntura atual, um importante fator adicional a ter em consideração relativamente a 2020 é o impacto económico da pandemia de COVID-19, a qual tem um efeito gravoso na situação orçamental, gera um elevado nível de incerteza quanto às perspetivas e levou à ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral.

4.1. A pandemia de COVID-19

A pandemia de COVID-19 produziu um choque económico profundo que está a ter um impacto negativo considerável em toda a União Europeia. As consequências para o crescimento do PIB dependerão da duração tanto da pandemia como das medidas adotadas pelas autoridades nacionais e a nível europeu e mundial para abrandar a propagação do vírus, proteger as capacidades de produção e apoiar a procura agregada. Os Estados-Membros já adotaram ou estão a adotar medidas orçamentais que visam reforçar a capacidade dos sistemas de saúde e prestar auxílio às pessoas e aos setores particularmente afetados. Foram igualmente adotadas medidas significativas de apoio à liquidez e outras garantias cujo impacto imediato no saldo das administrações públicas, sob reserva de informações mais pormenorizadas, caberá às autoridades estatísticas competentes examinar. Juntamente com a queda da atividade económica, essas medidas contribuirão para aumentar substancialmente as situações de défice e de dívida das administrações públicas.

4.2 Situação económica a médio prazo, incluindo reformas estruturais

Desde 2016, tem-se verificado um crescimento do PIB real acima do potencial, graças a um investimento dinâmico e ao consumo privado, enquanto a contribuição das exportações líquidas permaneceu moderada. O crescimento nominal aumentou em 2017 e diminuiu ligeiramente em 2018 e 2019 devido ao abrandamento da atividade económica e à diminuição do deflator do PIB. Por conseguinte, não se pode argumentar que as condições macroeconómicas são um fator atenuante para explicar a ausência de progressos suficientes por parte da Bélgica no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019.

Prevê-se que a atividade económica seja gravemente afetada pelo surto de COVID-19 e pelas medidas de confinamento associadas. As previsões da Comissão da primavera de 2020 apontam para uma diminuição do PIB de 7,2 % em 2020 devido à queda do consumo privado e do investimento, prevendo-se que o contributo líquido do comércio para o crescimento permaneça negativo num contexto de queda do volume das trocas comerciais. As perspetivas macroeconómicas acusam um grau excecional de incerteza relacionada com a duração da pandemia e com o seu impacto económico. Este elemento constitui um fator atenuante na avaliação do cumprimento pela Bélgica do critério do défice em 2020.

No seu relatório de 2020 relativo à Bélgica[2], a Comissão considera que se realizaram progressos limitados em resposta às recomendações específicas por país de 2019, em parte devido à ausência de um governo com plenos poderes a nível federal. Embora a Bélgica tenha avançado na promoção do investimento em infraestruturas de transportes sustentáveis, não realizou quaisquer progressos em matéria de coordenação das políticas orçamentais de todos os níveis de governo. Em 2019, o governo federal de gestão prosseguiu a aplicação das medidas anteriormente adotadas, nomeadamente a reforma da fiscalidade das empresas, a «reorientação fiscal», a reforma do regime de pensões e a reforma do mercado de trabalho («Pacto para o emprego»).

[2] Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2020) 500 final, de 26.2.2020, intitulado *«Country Report Belgium 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances»*.

4.3 Situação orçamental a médio prazo, incluindo o investimento público

O défice nominal aumentou de 0,8 % do PIB em 2018 para 1,9 % em 2019, nomeadamente devido a uma importante queda dos impostos correntes sobre o rendimento e o património. Em particular, as receitas provenientes do imposto sobre o rendimento das sociedades baixaram após um impulso temporário em 2017 e 2018 em virtude de uma alteração do calendário de cobrança dos impostos. O investimento público manteve-se estável, na ordem dos 2,6 % do PIB em ambos os anos, acima do défice das administrações públicas.

Em 9 de julho de 2019, foi recomendado à Bélgica que assegurasse em 2019 uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, não superior a 2,8 % (o valor de referência recomendado para a despesa), o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,1 % do PIB, tendo em conta a cláusula das reformas estruturais[3]. Com base nos dados da execução e nas previsões da Comissão, o crescimento das despesas excedeu o valor de referência, com um desvio de 0,7 % do PIB em 2019 relativamente à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, apontando assim para um desvio significativo. O saldo estrutural sofreu uma deterioração de 0,6 pontos percentuais do PIB em 2019, apontando assim também para um desvio significativo de 0,7 % do PIB. Considerando em conjunto os anos de 2018-2019, chega-se a uma avaliação idêntica. A falta de conformidade com os requisitos da vertente preventiva é um fator agravante para a avaliação do incumprimento *prima facie* do critério da dívida pela Bélgica em 2019.

O Programa de Estabilidade fornece informações sobre medidas substanciais para conter a pandemia e apoiar a economia, estimando que o impacto orçamental de tais medidas de apoio direto em 2020 corresponda a 2,3 % do PIB. As perspetivas orçamentais a médio prazo continuam a ser objeto de grande incerteza.

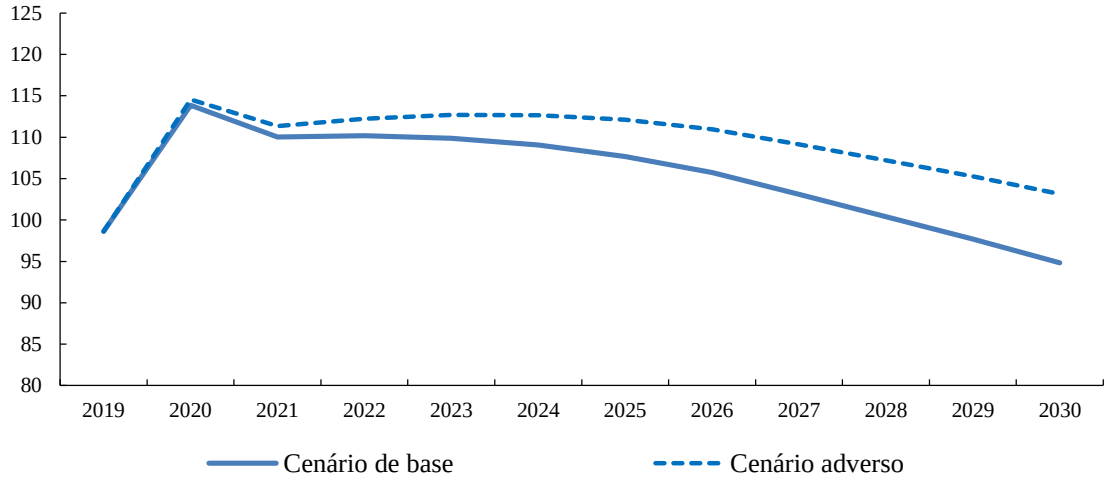
4.4. Situação da dívida pública a médio prazo

A dívida pública baixou de forma constante entre 2016 e 2018, passando de 104,9 % para 99,8 % do PIB, graças ao aumento dos excedentes primários e à diminuição dos pagamentos de juros. Em 2019, o rácio da dívida tornou a cair, para 98,6 %, refletindo o efeito de redução da dívida resultante de um ligeiro excedente primário, de ajustamentos *stock*-fluxo em baixa e de um efeito de bola de neve descendente de 0,9 % do PIB em resultado do crescimento do PIB real e do aumento dos preços (efeito da inflação). Esta situação foi parcialmente contrabalançada por despesas com juros, ainda que descendentes.

De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2020, o défice das administrações públicas deverá aumentar de 98,6 % do PIB em 2019 para 113,8 % do PIB em 2020.

[3] Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bélgica de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Bélgica de 2019, JO C 301 de 5.9.2019, p. 1.

Gráfico 1: Rácio dívida pública/PIB, Bélgica, % do PIB



Fonte: Serviços da Comissão.

A análise da sustentabilidade da dívida foi atualizada no quadro das previsões da Comissão da primavera de 2020. Globalmente, a avaliação da sustentabilidade da dívida sugere que, apesar dos riscos, a situação da dívida continua a ser sustentável a médio prazo, considerando também importantes fatores atenuantes (incluindo o perfil da dívida e o nível historicamente baixo das taxas de juro). Em particular, embora a situação da dívida se esteja a deteriorar em resultado da pandemia de COVID-19, é de esperar que o rácio da dívida pública em relação ao PIB no cenário de base se mantenha numa trajetória sustentável (descendente) a médio prazo[4].

4.5 Outros fatores apresentados pelo Estado-Membro

Por carta de 11 de maio de 2020, as autoridades belgas comunicaram os fatores pertinentes em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. A análise apresentada nas anteriores secções já abrange em termos globais os principais fatores invocados pelas autoridades. Um fator adicional ainda não mencionado é a margem de manobra limitada do governo de gestão para tomar medidas de redução do défice a nível federal.

[4] O cenário de base baseia-se nas previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão. Para lá de 2021, assume-se um ajustamento gradual da política orçamental, em consonância com os quadros de coordenação e supervisão económica e orçamental da UE. A projeção do crescimento do PIB real segue a chamada metodologia CPE/OGWG T+10. Em particular, o crescimento efetivo do PIB (real) é impulsionado pelo seu crescimento potencial e afetado por qualquer ajustamento orçamental adicional considerado (através do multiplicador orçamental). Parte-se do princípio de que a inflação convergirá gradualmente para 2 %. Os pressupostos das taxas de juro são definidos de acordo com as expectativas do mercado financeiro. No cenário adverso, assumem-se taxas de juro mais elevadas (500 pontos de base) e um crescimento mais baixo do PIB (-0,5 pontos percentuais) relativamente ao cenário de base (ao longo do horizonte de projeção).

5. CONCLUSÕES

De acordo com o Programa de Estabilidade, o défice das administrações públicas da Bélgica em 2020 deverá aumentar para 7,5 % do PIB, o que supera o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, não estando sequer próximo dele. O excesso planeado em relação ao valor de referência é considerado excecional, mas não temporário.

A dívida bruta das administrações públicas ascendia a 98,6 % do PIB no final de 2019, acima do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado. A Bélgica não cumpriu o valor de referência para a redução da dívida em 2019.

Em conformidade com o Tratado e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o presente relatório analisou também os fatores pertinentes. Como previsto no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, no que se refere ao cumprimento do critério do défice em 2020, uma vez que o rácio dívida pública/PIB ultrapassa o valor de referência de 60 % e a dupla condição não está preenchida – nomeadamente, que o défice se mantenha próximo do valor de referência e que o excesso em relação a esse valor seja temporário – não é possível levar em conta esses fatores pertinentes nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo com base no critério do défice relativamente à Bélgica.

No que respeita ao cumprimento do critério da dívida em 2019, os fatores pertinentes, em particular i) as condições macroeconómicas observadas, ii) a aplicação de reformas estruturais favoráveis ao crescimento em anos anteriores e iii) o desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo, levam concluir que o critério da dívida, tal como definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, não está a ser cumprido.

No cômputo global, a análise sugere o não cumprimento dos critérios do défice e da dívida para efeitos do Tratado e do Regulamento (CE) n.º 1467/1997.