

Bruxelas, 20.5.2020
COM(2020) 545 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Estónia

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

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Estónia

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 estónias em 31 de março de 2020 e subsequentemente validados pelo Eurostat¹ mostram que o défice das administrações públicas na Estónia correspondeu a 0,3 % do PIB em 2019, enquanto o rácio da dívida bruta das administrações públicas em relação ao PIB foi de 8,4 %. De acordo com o Programa de Estabilidade de 2020, a Estónia planeia um défice de 10,1 % do PIB em 2020, enquanto a dívida deverá corresponder a 21,9 % 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.

Neste contexto, a Comissão elaborou o presente relatório, que analisa o cumprimento pela Estónia do critério estabelecido pelo Tratado no atinente ao défice. O critério da dívida pode considerar-se cumprido, uma vez que o rácio da dívida é inferior ao valor de referência de

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

60 % do PIB previsto no Tratado. 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	-0,5	-0,8	-0,6	-0,3	8,3	3,4
Critério da dívida	Dívida bruta das administrações públicas	10,2	9,3	8,4	8,4	20,7	22,6

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 Estónia em 2020 deverá atingir 10,1 % do PIB, o que supera o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, não estando sequer próximo dele. O aumento acentuado do défice reflete o estímulo planeado de 4,3 % do PIB e os efeitos da crise económica.

O excesso planeado em relação ao valor de referência do Tratado em 2020 é excecional, uma vez que resulta de uma recessão económica grave. 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 6,9 % em 2020.

O excesso planeado em relação ao valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado não é temporário, de acordo com as referidas previsões, que apontam para que o défice permaneça superior ao valor de referência 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, com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019 e no Programa de Estabilidade.

3. 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».

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.

3.1. 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 países 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.

3.2 Situação económica a médio prazo

Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2020, o PIB real da Estónia deverá baixar cerca de 7 %, seguindo-se uma recuperação rápida em 2021. Para além do choque no plano da procura interna, as exportações deverão sofrer com o decréscimo da procura externa. Prevê-se um aumento da taxa de desemprego de 4,4 % em 2019 para 9 % em 2020.

As previsões macroeconómicas do Programa de Estabilidade apontam para uma elevada incerteza quanto à duração da pandemia e ao seu impacto económico. O programa estima uma contração do PIB de 8 % em 2020, embora seguida de uma recuperação em 2021, com base no pressuposto de que a situação de emergência durará até ao final de maio de 2020, após o que se dará uma retoma gradual da atividade económica. Esta queda acentuada do PIB constitui um fator atenuante na avaliação do cumprimento pela Estónia do critério do défice em 2020.

3.3 Situação orçamental a médio prazo

Em 13 de julho de 2018, foi recomendado à Estónia que assegurasse uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não superior a 4,1 % em 2019 (o valor de referência recomendado para a despesa), o que corresponde a um ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB². Com base nos dados da execução e nas previsões da Comissão, o crescimento

² Recomendação do Conselho de 13 de julho de 2018 relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2018 (JO C 320 de 10.9.2018, p. 24).

das despesas excedeu esse valor de referência, com um desvio de 1,7 % do PIB em 2019, o que aponta para um desvio significativo. Considerando em conjunto os anos de 2018-2019, confirma-se a mesma conclusão. O saldo estrutural manteve-se inalterado em 2019, sinalizando assim um desvio de 0,3 % do PIB em 2019, a par de um desvio significativo no período de 2018-2019 no seu conjunto. A avaliação global aponta para a existência de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019.

O Programa de Estabilidade prevê que o défice de 10,1 % do PIB em 2020 diminua em 2021, altura em que a economia deverá recuperar e a maior parte das medidas orçamentais caducarão. A situação orçamental estrutural deverá melhorar, passando de um défice de 5,2 % em 2020 para um défice de 0,8 % do PIB em 2021³. 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 corresponde a 4,3 % do PIB. As perspetivas orçamentais a médio prazo continuam a ser objeto de grande incerteza.

3.4 Outros fatores apresentados pelo Estado-Membro

Em 12 de maio de 2020, as autoridades estónias transmitiram uma carta com 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.

4. CONCLUSÕES

De acordo com o Programa de Estabilidade, o défice das administrações públicas da Estónia em 2020 deverá aumentar para 10,1 % 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.

Em conformidade com o Tratado e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o presente relatório analisou também os fatores pertinentes.

No cômputo global, posto que o défice planeado é muito superior a 3 % do PIB e que este excesso não é temporário, e considerando todos os fatores pertinentes, a análise sugere o não cumprimento do critério do défice estabelecido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997.

³ Segundo o cálculo das autoridades estónias.