

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 30.6.2010  
COM(2010) 367 final

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

**Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE**

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

### **Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE**

A Europa extraiu muitas lições da recente crise económica e financeira. Vemos agora com grande clareza que numa União altamente integrada, e ainda mais numa União monetária, as nossas economias e os nossos êxitos estão interligados. Embora a UE disponha de um certo número de instrumentos para a coordenação das políticas económicas, a crise demonstrou que estes não foram plenamente utilizados e que existem lacunas no actual sistema de governação. Observa-se um amplo consenso político quanto à necessidade de alterar esta situação e da UE dispor de um conjunto de instrumentos políticos mais amplo e mais eficaz para garantir a sua prosperidade e níveis de vida futuros.

A UE adoptou medidas audazes, abrangentes e consistentes para ultrapassar a crise e retirou conclusões para o futuro. O Plano de Relançamento da Economia Europeia em 2008 veio contribuir para atenuar o choque da desaceleração das nossas economias. Foi prestado um apoio coordenado aos Estados-Membros da UE que dele necessitavam, com o objectivo também de salvaguardar a estabilidade da União Económica e Monetária. Está a ser debatido um conjunto de medidas para reforçar a supervisão e a regulamentação do sistema financeiro tanto na UE como fora dela. Agora que o quadro da estratégia da Europa 2020 está criado, seguir-se-á um conjunto de iniciativas destinadas a fomentar a capacidade da UE para impulsionar o crescimento e criar emprego.

O que a UE necessita é de uma estratégia bem definida que apoie a recuperação económica, recolha as finanças públicas numa trajectória de viabilidade e promova activamente o crescimento sustentável e o emprego. Esta é a visão da estratégia Europa 2020 recentemente confirmada pelo Conselho Europeu. Todos os instrumentos importantes têm de ser agrupados para garantir que as futuras decisões sejam coerentes, estejam ao serviço destes objectivos e, uma vez aprovadas, sejam aplicadas e cumpridas. Ao reforçar a coordenação das suas políticas económicas, a UE pode proporcionar aos seus cidadãos uma nova agenda em matéria de crescimento sustentável.

Neste contexto, o objectivo da presente comunicação é:

- Transformar as propostas de desenvolvimento da coordenação e da supervisão das políticas económicas formuladas na Comunicação da Comissão de 12 de Maio relativa ao reforço da coordenação das políticas económicas em propostas concretas com o objectivo de (i) combater os desequilíbrios através de uma maior supervisão macroeconómica, que comporte mecanismos de alerta e sanções; (ii) reforçar os quadros orçamentais nacionais graças à definição de requisitos mínimos para os mesmos e, nomeadamente, passar de um planeamento orçamental anual para um plurianual; (iii) reforçar o Pacto de Estabilidade e Crescimento, em especial concentrando-se na questão da dinâmica da dívida bem como dos défices.
- Criar mecanismos de cumprimento eficazes para garantir que os Estados-Membros irão actuar no respeito do enquadramento da UE acordado. Caso a evolução das economias dos

Estados-Membros ponham em risco o desenvolvimento global da União, são propostas uma série de medidas preventivas e de correcção, incluindo uma gama de sanções que poderiam ser aplicadas no caso de incumprimento.

- Instituir um semestre europeu para a coordenação das políticas e explicar o processo e o calendário relativos à contribuição europeia para as decisões políticas nacionais, o que conduzirá a uma coordenação política *ex-ante* mais eficaz. Tal irá igualmente aplicar-se às reformas estruturais e aos elementos de reforço do crescimento da estratégia Europa 2020.

Todas as propostas da presente Comunicação podem ser acordadas ao abrigo do Tratado de Lisboa. Dirigem-se aos 27 Estados-Membros, embora certos aspectos de algumas delas se apliquem exclusivamente aos Estados-Membros da área do euro. O seu objectivo é assegurar a aplicação simultânea da supervisão do país prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento e da estratégia Europa 2020, garantindo que a supervisão temática dos objectivos da estratégia Europa 2020 assente em políticas económicas e orçamentais viáveis. Estas propostas vêm desenvolver as ideias constantes da Comunicação da Comissão de 12 de Maio de 2010<sup>1</sup> e têm como base as orientações acordadas no Conselho Europeu de 7 de Junho de 2010, reflectindo os progressos obtidos até à data pela «Task Force» sobre a governação económica. Constituem ainda uma resposta ao convite do Conselho Europeu endereçado à «Task Force» e à Comissão para que desenvolvam as suas orientações e as tornem operacionais.

Esta combinação de propostas permitirá que a UE e os Estados-Membros tenham confiança na qualidade do processo de tomada de decisão e oferecer-lhes-á um alerta precoce no caso de desvios nas situações nacionais. Permitirá, ainda, a todos os Estados-Membros maximizar as sinergias positivas inerentes ao facto de pertencerem à mesma União. Trará uma maior transparência e confiança mútua graças a um processo mais colectivo. Irá também minimizar os efeitos colaterais negativos sempre que os Estados-Membros não respeitam os limites acordados e, em último caso, sancionará aqueles que ponham em risco o bem comum ao adoptarem acções nacionais insustentáveis. Na conjugação dos processos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e da Estratégia Europa 2020, a UE pode apoiar-se nas medidas de consolidação necessárias que constituirão etapas essenciais da sua estratégia para o crescimento a longo prazo, construindo uma União Europeia mais inteligente, mais duradoura e mais inclusiva no futuro.

## **1. SUPERVISÃO MACROECONÓMICA ALARGADA**

A UE necessita de uma supervisão macroeconómica reforçada a nível dos países que abranja todos os domínios de política económica pertinentes. Os desequilíbrios macroeconómicos devem ser analisados em conjugação com a política orçamental e as reformas estruturais adoptadas para estimular o crescimento. O objectivo é garantir a estabilidade macroeconómica, impedir a ocorrência de desequilíbrios prejudiciais e instaurar um quadro macroeconómico geral susceptível de gerar um crescimento dinâmico e sustentável.

### **1.1. Supervisão dos desequilíbrios macroeconómicos**

Os aparecimento de importantes desequilíbrios macroeconómicos, nomeadamente acentuadas e persistentes disparidades de competitividade, revelaram-se extremamente prejudiciais para a UE e, em especial, para o euro aquando da eclosão da crise. Por conseguinte, importa

---

<sup>1</sup> COM(2010) 250 «Reforçar a coordenação da política económica».

desenvolver um novo mecanismo estruturado que permita supervisionar e corrigir os desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais em todos os Estados-Membros. A Comissão propõe, assim, um mecanismo assente em duas vertentes:

- uma **vertente preventiva** que inclui uma avaliação regular (anual) dos riscos de desequilíbrios macroeconómicos, bem como um **mecanismo de alerta**,
- uma **vertente correctiva**, destinada a fazer aplicar **medidas de correcção** no caso de desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais.

### **Vertente preventiva: um sistema de alerta**

No âmbito da supervisão macro-estrutural dos países prevista na estratégia Europa 2020, a Comissão realizaria uma avaliação, por país, das fragilidades macro-estruturais, da diminuição da competitividade e dos desequilíbrios macroeconómicos emergentes, tendo em conta as interdependências económicas e financeiras, em especial na área do euro.

Um painel que comporte um conjunto de indicadores dos desequilíbrios externos e internos, acompanhado de análises qualitativas realizadas por peritos, constituiria a base de um mecanismo de alerta. Os indicadores constituirão importantes critérios de apreciação, não havendo uma relação mecânica entre os resultados apresentados pelo painel e a evolução das políticas.

Os países que apresentam riscos significativos seriam objecto de uma análise individual aprofundada. A confirmarem-se esses riscos, a Comissão proporia, para cada país, recomendações específicas ao Conselho, com vista a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais. A Comissão poderia também enviar directamente ao Estado-Membro uma mensagem rápida de alerta.

Consoante a natureza dos desequilíbrios observados no Estado-Membro em causa, essas recomendações poderiam incidir sobre vários aspectos, incluindo as políticas macroeconómicas, os salários e os mercados de trabalho, bem como o funcionamento dos mercados de bens e serviços e as políticas macroprudenciais. Serão integradas nos conjuntos de recomendações por país cuja a adopção será proposta pela Comissão, uma vez por ano, juntamente com as recomendações formuladas a título da supervisão temática das reformas estruturais a seguir apresentada.

Este mecanismo constituirá o elemento central do reforço da supervisão (não-orçamental) macroeconómica dos países, prevista pela estratégia Europa 2020. Paralelamente à supervisão orçamental prevista pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, esta supervisão por país tem como objectivo garantir um ambiente macroeconómico estável, propício ao crescimento e à criação de emprego, tendo plenamente em conta a interdependência das economias nacionais, especialmente na área do euro. Irá garantir uma execução coerente da estratégia Europa 2020 ao permitir, nomeadamente, ter em conta as limitações macroeconómicas e orçamentais dos Estados-Membros na execução das reformas estruturais e que influenciam a sua capacidade de investir em medidas susceptíveis de promover o crescimento, previstas nesta mesma estratégia.

**Nos casos particularmente graves, a Comissão recomendará que se declare o Estado-Membro em «situação de desequilíbrio excessivo»**, o que despoletaria a vertente correctiva do mecanismo a seguir descrita. Neste caso, a Comissão poderia também enviar directamente ao Estado-Membro uma mensagem rápida de alerta.

## Principais características do mecanismo de alerta para a detecção dos desequilíbrios macroeconómicos

O **mecanismo de alerta** permitirá identificar os Estados-Membros que apresentam níveis de desequilíbrios macroeconómicos potencialmente problemáticos e que devem ser objecto de uma análise específica mais exaustiva.

**Este mecanismo será constituído por um painel de indicadores, completado por análises qualitativas.** Os indicadores englobarão, nomeadamente, avaliações da situação externa da competitividade em termos de preços ou de custos, bem como indicadores internos. A utilização destes últimos justifica-se pelo facto de os desequilíbrios externos terem necessariamente contrapartidas internas. O painel poderia integrar, designadamente, indicadores tais como a evolução das contas correntes, as situações líquidas dos activos estrangeiros, a taxa de câmbio efectiva real (baseada no custo unitário da mão-de-obra e num deflacionador do PIB), o aumento dos preços reais do imobiliário, a dívida pública e o rácio dos créditos do sector privado/PIB.

**Para cada indicador serão definidos e anunciados limiares de alerta,** a calcular com base num conceito estatístico simples e transparente. Um método possível consistiria no uso dos percentis 75% e 25% das distribuições estatísticas (por país e cronológicas) de cada variável, acima ou abaixo dos quais se justificaria uma análise mais exaustiva. Contudo importa ter presente que a aplicação de limiares absolutos a variáveis individuais apenas tem uma pertinência económica limitada, devendo ser completada por uma análise económica, pois os níveis adequados podem variar em função das condições económicas do país.

**Parece justificado dispor de painéis distintos para os Estados-Membros participantes e não participantes na área do euro.** Atendendo às diferenças dos regimes das taxas de câmbio e das principais características económicas, algumas variáveis económicas podem comportar-se de forma muito diferente consoante o país pertença ou não à área do euro. Tal justifica a aplicação de limiares de alerta diferentes no interior e fora da área do euro. Além disso, na ausência de taxas de câmbio nominais na União monetária, a área do euro deve também ser objecto de uma análise específica da evolução das taxas de câmbio reais efectivas.

### Vertente correctiva

O quadro de supervisão dos desequilíbrios incluiria um **mecanismo de execução**. Sob recomendação da Comissão, o Conselho declararia em «situação de desequilíbrio excessivo» um Estado-Membro que apresentasse riscos significativos. Os alertas e/ou recomendações do Comité Europeu do Risco Sistémico sobre a estabilidade macro-financeira seriam tomados em consideração.

Um Estado-Membro em «situação de desequilíbrio excessivo» seria objecto de uma supervisão mais estrita. O Conselho emitiria **recomendações** (baseadas no artigo 121, n.º 4 e no artigo 136.º do TFUE, relativamente aos Estados-Membros da área do euro), devendo o Estado-Membro informar regularmente o Conselho Ecofin e o Eurogrupo (por exemplo, nos 6 meses seguintes à recomendação e depois disso uma vez por trimestre) dos progressos alcançados na execução das reformas recomendadas.

Este mecanismo aplicar-se-ia a todos os Estados-Membros. À semelhança do quadro orçamental da UE, que se aplica também a todos os seus Estados-Membros, os países da área do euro seriam objecto de regras mais estritas. Tendo em conta as fortes interdependências económicas e financeiras existentes na área do euro e as suas repercussões na moeda única, **poderiam prever-se mecanismos de execução específicos para os Estados-Membros da área do euro, em caso de incumprimento repetido das recomendações para suprimir os**

## **desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais susceptíveis de comprometer o bom funcionamento da União económica e monetária.**

Um respeito insuficiente das recomendações emitidas no âmbito da supervisão dos desequilíbrios seria considerado uma circunstância agravante aquando na avaliação orçamental prevista pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Até ao final de Setembro, a Comissão apresentará propostas formais de disposições de direito derivado, a fim de instituir um quadro para a correcção dos **desequilíbrios excessivos**, com base nos artigos 121.º e 136.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Essas propostas definirão o papel do mecanismo de alerta, o papel e as obrigações da Comissão, dos Estados-Membros e do Conselho, o procedimento de adopção das recomendações, bem como as regras e procedimentos e, relativamente aos Estados-Membros da área do euro, os mecanismos de execução aplicáveis.

### 1.2. Supervisão temática das reformas estruturais

Para que as suas economias retomem um crescimento sustentável e melhorem a sua competitividade, os Estados-Membros devem restabelecer a estabilidade macroeconómica e restaurar a solidez das finanças públicas. Simultaneamente, devem concentrar os seus esforços na realização dos objectivos da estratégia Europa 2020 e dos 5 grandes objectivos acordados pelo Conselho Europeu. Uma abordagem integrada da concepção e da execução das políticas é essencial, tendo em conta as limitações que afectam as finanças públicas. A detecção de estrangulamentos que impedem ou atrasam a realização dos objectivos da Europa 2020 é um elemento fundamental da supervisão temática. A supervisão temática das reformas estruturais tem portanto, um duplo objectivo:

A supervisão temática das reformas estruturais tem, portanto, um duplo objectivo:

- (i) Facilitar a realização dos objectivos da estratégia Europa 2020 e, em especial, dos seus 5 grandes objectivos<sup>2</sup>, o que engloba medidas nas áreas do emprego, da inserção social, da investigação e inovação, do ensino, da energia e das alterações climáticas, bem como medidas para suprimir todos os outros obstáculos ao desenvolvimento ou ao crescimento económico dos Estados-Membros;
- (ii) Garantir uma execução ambiciosa das reformas estruturais, que tome em conta as limitações macro-orçamentais

Esta supervisão exerce-se em conformidade com os artigos 121.º e 148.º do TFUE e com base nas linhas directrizes integradas da estratégia Europa 2020. A Comissão apoiar-se-á nos programas nacionais de reforma dos Estados-Membros, a fim de avaliar as diferentes modalidades adoptadas pelos países para suprimir os estrangulamentos detectados e progredir na realização dos seus objectivos nacionais no âmbito desta estratégia.

Caso os progressos sejam insuficientes ou as medidas adoptadas não forem suficientemente coerentes com as directrizes (isto é, as linhas directrizes integradas para as políticas económicas e as políticas de emprego), será emitida para o país em causa ou para a área do euro uma recomendação.

---

<sup>2</sup> Esses objectivos estão descritos no endereço seguinte:  
[http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council\\_conclusion\\_17\\_june\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf)

Se as políticas económicas não estiverem conformes com as grandes orientações de política económica ou forem susceptíveis de comprometer o bom funcionamento da União económica e monetária, a Comissão enviará directamente uma **advertência** ao Estado-Membro em causa.

Baseando-se neste acompanhamento específico por país, a Comissão efectuará uma avaliação global dos progressos realizados na via dos 5 grandes objectivos da UE, comparando os níveis de rendimento desta última e com os dos seus principais parceiros comerciais (internacionais) e, em caso de progressos insuficientes, examinará as suas causas. Nesta sua análise, a Comissão apreciará também, tanto a nível da UE como a nível nacional, os progressos alcançados na execução das iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020, que devem apoiar e completar os esforços desenvolvidos para atingir esses objectivos.

Anualmente, a Comissão apresentará um relatório sobre estas questões ao Conselho Europeu da Primavera e proporá recomendações específicas para melhorar a execução das reformas correspondentes. Essas recomendações farão igualmente parte de um conjunto único que reúne as recomendações dirigidas a cada país e que a Comissão proporá no início de Julho.

## 2. Quadros orçamentais nacionais

A existência de quadros orçamentais nacionais sólidos e eficazes é indispensável para reforçar a consolidação orçamental e assegurar a sustentabilidade das finanças públicas. As necessidades e as preferências específicas dos Estados-Membros devem ser respeitadas, contudo, importa assegurar o cumprimento de um certo número de critérios para garantir um nível mínimo de qualidade e de complementaridade com as regras da UE<sup>3</sup>:

- (1) Em primeiro lugar, para assegurar o respeito de certas **normas de qualidade** em todos os Estados-Membros, é essencial adoptar uma abordagem coerente em matéria contabilística (a supervisão orçamental a nível da UE impõe que se apliquem as normas contabilísticas do SEC95); os serviços de estatísticas nacionais devem dispor de recursos suficientes para cumprir os requisitos da UE no que se refere aos dados e aos relatórios a fornecer; por outro lado, os sistemas de previsão devem permitir obter projecções fiáveis e imparciais relativamente ao crescimento e ao orçamento. Idealmente, o ponto de referência deveriam ser as previsões da Comissão.

A Comissão propõe especificar claramente a correspondência entre os dados de tesouraria nacionais e os dados fornecidos em conformidade com o SEC95, prevendo uma transmissão mensal de dados numa base de tesouraria e uma transposição trimestral nos termos do SEC95. Os métodos de previsão e as hipóteses macroeconómicas utilizadas para efeitos orçamentais deveriam ser objecto de uma auditoria adequada.

- (2) Em segundo lugar, os Estados-Membros deveriam pôr em prática **regras orçamentais nacionais** que garantam que os quadros orçamentais reflectem as obrigações decorrentes do Tratado. As regras orçamentais nacionais deveriam garantir o respeito dos valores de referência do Tratado em matéria de défice e de dívida pública e serem conformes com o objectivo orçamental de médio prazo. Seria conveniente que as regras orçamentais, acompanhadas de mecanismos de execução credíveis, fossem objecto de uma codificação no direito nacional.

---

<sup>3</sup> Ver igualmente as conclusões do Conselho Ecofin de 18 de Maio de 2010 sobre os quadros orçamentais.

- (3) Em terceiro lugar, as reformas dos quadros orçamentais nacionais deveriam promover a passagem para uma **planificação orçamental plurianual**. Importaria apoiar os objectivos orçamentais anuais por quadros plurianuais que comportem, nomeadamente, uma repartição das receitas e despesas esperadas e indiquem quais os domínios em que estão previstos ajustamentos na via dos objectivos traçados.
- (4) Por último, os quadros nacionais devem ser **exaustivos** e abranger todo o sistema das finanças públicas, assumindo este aspecto especial relevância nas economias descentralizadas. A repartição das responsabilidades orçamentais entre os diferentes níveis da autoridade pública deve ser claramente especificada e serem aplicadas disposições adequadas em matéria de acompanhamento e execução.

A Comissão **apresentará em Setembro propostas formais que especificam as exigências mínimas a respeitar na elaboração dos quadros orçamentais nacionais** e as exigências em matéria de procedimento (relatórios a fornecer) para efeitos da verificação da conformidade. Essas propostas assumirão a forma de um novo regulamento baseado no artigo 126, n.º 14, do TFUE, com o objectivo de favorecer a execução do Protocolo nº 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos. Em caso de incumprimento, poderia ser dado início a procedimentos por infracção.

### **3. MAIOR ATENÇÃO AO INDIVIDAMENTO E À SUSTENTABILIDADE ORÇAMENTAL NO QUADRO DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO**

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (a seguir designado o "Pacto") deveria tomar melhor em conta a interacção entre dívida e défice, com vista a reforçar os incentivos em prol de políticas prudentes.

No que se refere à **vertente preventiva** do Pacto, a Comissão propõe que os Estados-Membros com um nível de endividamento elevado ou riscos importantes quanto à evolução da dívida acelerem os seus progressos na via de um saldo das administrações públicas que proporcione uma margem de segurança suficiente para garantir o respeito do valor de referência de 3% do PIB relativamente ao défice e uma progressão rápida no sentido da sustentabilidade, isto é, o objectivo orçamental de médio prazo ou (OMP).

No que se refere à **vertente correctiva** a Comissão propõe que o critério da dívida do procedimento relativo aos défices excessivos (PDE) seja aplicado eficazmente **através de um valor de referência numérico claro e simples** que defina um ritmo satisfatório para a redução do endividamento: os Estados-membros cujo o rácio da dívida ultrapasse 60% do PIB poderiam ser objecto de um PDE se o seu endividamento, durante o período anterior, não tiver diminuído suficientemente em relação a este valor de referência (fracção do desvio entre o nível de endividamento e o valor de referência de 60% do PIB). No mesmo espírito, a redução do défice para um valor inferior a 3% do PIB poderia ser considerado como insuficiente para pôr termo ao PDE caso a evolução da dívida não siga uma trajectória decrescente a mais longo prazo. Os parâmetros exactos seriam definidos no Código de Conduta que acompanha o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A dívida pública, mais do que o défice, está sujeita a factores que escapam ao controlo directo dos poderes públicos (nomeadamente a inflação, as taxas de juro e a conjuntura económica), pelo que importa proceder a uma avaliação antes de decidir se é necessário que o país seja objecto de um PDE. Há que realizar uma avaliação global, tendo em conta uma série de parâmetros que incluem o grau de proximidade do rácio da dívida em relação ao valor de

referência de 60% do PIB e se apresenta um carácter temporário e/ou excepcional, bem como outros factores pertinentes para a evolução futura da dívida, susceptíveis de criar tensões financeiras tais como:

- a estrutura dos vencimentos da dívida e as unidades monetárias em que é expressa a dívida,
- as garantias prestadas às empresas, às instituições financeiras e às famílias,
- as reservas cumuladas e outros activos públicos,
- os passivos potenciais, nomeadamente os associados ao envelhecimento demográfico,
- o nível e a evolução da dívida privada na medida em que esta pode representar um passivo potencial para as autoridades públicas,
- os factos subjacentes à variação da dívida (saldo primário, inflação, crescimento, taxa de juro, medidas extraordinárias), bem como
- as operações de ajustamento dívida-fluxo.

Em caso de incumprimento das recomendações seriam aplicadas sanções.

Em Setembro, a Comissão proporá **alterações à vertente preventiva** [Regulamento CE n.º 1466/97] e **à vertente correctiva** [Regulamento (CE) n.º 1467/97] do Pacto, a fim de pôr em prática estes princípios.

#### **4. EXECUÇÃO EFICAZ DA SUPERVISÃO ECONÓMICA ATRAVÉS DE SANÇÕES E DE INCITAÇÕES ADEQUADAS**

As regras comuns e os procedimentos de coordenação fixados pelo Tratado e Pacto de Estabilidade e Crescimento não impediram certos Estados-Membros de executar políticas orçamentais que não respeitam o quadro em vigor. Por conseguinte, é manifestamente necessário reforçar a credibilidade do quadro de supervisão orçamental da UE, assegurando uma aplicação de sanções mais baseada em regras. Para aumentar a sua eficácia no futuro, uma gama mais vasta de sanções e incentivos deveria ser utilizada de forma mais preventiva e aplicada mais precocemente. O efeito dissuasor das sanções financeiras constituiria uma incitação concreta ao cumprimento das regras.

O artigo 126.º, n.º 11, do TFUE prevê vários tipos de sanções em caso de incumprimento das decisões da União pelos Estados-Membros. Estas sanções podem, nomeadamente, consistir na exigência de publicação de informações suplementares, no convite ao Banco Europeu de Investimento para rever a sua política de empréstimos relativamente ao Estado-Membro em causa, na exigência de que o Estado-Membro efectue uma caução que não produza juros, de um montante adequado, até que o défice excessivo tenha sido corrigido, e na imposição de coimas de um montante adequado.

Ao definir com exactidão o funcionamento e o alcance das eventuais incitações financeiras, será importante e necessário visar a eficácia e a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros. A fim de garantir a proporcionalidade, as sanções financeiras associadas ao orçamento da UE poderiam ser definidas em percentagem do RNB ou do PIB do Estado-Membro em causa, até um limite máximo idêntico para todos os Estados-Membros. Este

limite superior garantirá que todos os Estados-Membros passam, de facto, ser objecto de sanções. Além disso, os montantes das autorizações e dos pagamentos abrangidos pela suspensão e/ou anulação seriam fixados proporcionalmente aos fundos elegíveis até esse limite máximo.

O novo conjunto de sanções preveria, portanto, diferentes tipos de sanções e de incitações a aplicar em função das circunstâncias específicas e da gravidade da situação. Os melhoramentos propostos dos actuais mecanismos de execução requereriam a alteração das vertentes preventiva e correctiva do Pacto [Regulamento (CE) n.º1466/97 e 1467/97], assim como um mecanismo adequado baseado nos vários actos jurídicos que fundamentam certos programas de despesas da União.

No que se refere à **vertente preventiva** (isto é, quando um Estado-Membro não realiza progressos suficientes na via do seu objectivo de médio prazo nos períodos de conjuntura económica favorável) são propostos dois conjuntos de incitações e sanções.

Em primeiro lugar, para os Estados-Membros da área do euro, a incitação consistirá em impor aos Estados-Membros com progressos insuficientes na via da consolidação orçamental a obrigação provisória **de efectuar um caução** que produza juros. Uma opção seria definir uma regra simples respeitante às despesas por forma a que estas estejam em conformidade com o ajustamento em direcção ao OMP do país. Qualquer desvio significativo em relação à trajectória acordada para as despesas seria considerado uma decisão de política orçamental imprudente e daria lugar a uma advertência da Comissão, em conformidade com o disposto no artigo 121.º, n.º 4, do TFUE. No caso de infracção persistente, seria imposto pelo Conselho uma caução que produzisse de juros, até ser posto termo à infracção. Esta caução seria libertada assim que a situação na origem da sua imposição tiver sido corrigida

Em segundo lugar, e ainda no que se refere à vertente preventiva, a Comissão irá propor a criação e condições prévias a título das quais a disponibilização de contribuições no âmbito da política de coesão seria subordinada a **reformas estruturais institucionais**, directamente associadas à aplicação desta política com vista a melhorar a sua eficácia e eficiência.

**No que se refere à vertente correctiva** (isto é, quando um Estado-Membro é objecto de um procedimento relativo aos défices excessivos), a Comissão propõe um novo sistema de sanções e de incitações financeiras que completam a utilização das cauções e das coimas. O orçamento da UE seria utilizado como alavanca complementar, a fim de garantir o respeito das principais condições macroeconómicas do Pacto. Essas sanções não deveriam afectar os beneficiários finais dos fundos da UE, mas sim os pagamentos aos Estados-Membros ou os pagamentos relativamente aos quais os Estados-Membros actuam como intermediários. Os critérios a seguir enumerados serão propostos para determinar as categorias de despesas e os programas da UE susceptíveis de ser abrangidos:

- a eficácia dos fundos em causa depende de políticas orçamentais sólidas,
- ser claramente atribuíveis ao Estado-Membro que não respeita o Pacto ou outras condições,
- ser programados e executados em gestão partilhada, ou seja, os Estados-Membros são os principais responsáveis ou trata-se de reembolsos de fundos da UE destinados aos Estados-Membros,

- ter uma dimensão suficientemente importante para que as sanções ou as incitações sejam credíveis,
- ter uma incidência (potencial) sobre a qualidade das despesas públicas e sobre o ajustamento estrutural.

Esses critérios são respeitados no que se refere à maior parte das despesas relativas à Política de Coesão, à Política Agrícola Comum (FEAGA e FEDER) e ao Fundo para a Pesca (FEP). Quanto à PAC e ao FEP, seria excluída qualquer situação em que uma redução das despesas da UE provocaria uma diminuição dos rendimentos dos agricultores ou dos pescadores. A condicionalidade dos pagamentos apenas visaria, por conseguinte, os reembolsos da UE destinados aos orçamentos nacionais: os Estados-Membros deveriam continuar a pagar as suas subvenções agrícolas, mas o seu reembolso pelo orçamento da UE poderia ser (parcialmente) suspenso.

Por conseguinte, em caso de incumprimento das regras, podem ser instituídas incitações ao suspender ou anular parcialmente dotações actuais ou futuras do orçamento da UE. Os recursos anulados devam permanecer no orçamento da UE.

Em complemento do disposto no artigo 126, n.º 11, poderiam prever-se dois tipos de sanções na fase inicial do PDE.

- Fase 1: a constatação da existência de um défice excessivo (artigo 126, n.º 6, do TFUE) teria como consequência a suspensão de autorizações associadas a programas plurianuais. Esta suspensão não teria incidência imediata nos pagamentos e deixaria, assim, um prazo para a adopção de medidas correctivas eficazes. Os Estados-Membros poderiam ser convidados a reafectar fundos para melhorar a qualidade das finanças públicas. De forma análoga, relativamente aos reembolsos a título da PAC (FEAGA), seria anunciada a decisão de anular os pagamento num dado prazo. Uma reorçamentação seria prevista assim que o Estado-Membro desse cumprimento às recomendações do Conselho.

- Fase 2: o incumprimento das recomendações iniciais com vista a corrigir o défice excessivo (artigo 126.º, n.º 8, do TFUE), teria como consequência a anulação das autorizações do ano n. De forma análoga, os reembolsos a título da PAC (FEAGA) relativamente ao ano n seriam anulados. Do facto resultaria uma perda de pagamentos definitiva para o Estado-Membro em causa.

Seria igualmente possível criar outras incentivações ao modelar as taxas de co-financiamento ou ao criar **uma reserva de nível de rendimento** da União destinada a compensar as políticas orçamentais sólidas. Esta reserva poderia ser financiada com as autorizações anuladas a título do procedimento previsto no Fase 2 supracitada.

O financiamento do orçamento da UE poderia, por sua vez contribuir para reforçar a conformidade. O actual sistema de recursos próprios prevê que as coimas pagas pelos Estados-Membros no âmbito do PDE reduzam automaticamente a contribuição para o orçamento dos Estados-Membros participantes que não têm um défice excessivo (em função da quota parte no RNB total dos Estados-Membros elegíveis). Este sistema garante que a contribuição para o orçamento do Estado-Membro sujeito à coima aumenta efectivamente enquanto a dos restantes Estados-Membros diminui. A Comissão irá examinar igualmente se as receitas do orçamento da UE podem ser utilizadas de forma adequada a título de incitações à conformidade.

As modificações exigidas serão incluídas nas propostas da Comissão de 2011 para o próximo quadro financeiro plurianual. Entretanto, será proposto, até ao final de Setembro, para os países da área do euro um regulamento baseado no artigo 136.º do TFUE e que estabelece um novo conjunto de sanções com efeitos análogos. A Comissão estudará as possibilidades de alargar estas sanções e incentivos a todos os Estados-Membros o mais rapidamente possível.

## 5. CICLO DE COORDENAÇÃO NO ÂMBITO DO SEMESTRE EUROPEU

A criação de um Semestre Europeu permitirá agrupar os diferentes aspectos da coordenação das políticas económicas, a fim de promover uma melhor coordenação das mesmas a montante.

**Coordenação a montante das políticas económicas.** O principal objectivo da proposta é fazer com que a coordenação das políticas económicas na UE e na área do euro verdadeiramente efectuada a montante. No âmbito do Semestre Europeu, a complementaridade dos planos nacionais de política económica será garantida ao nível europeu por orientações gerais, antes que as decisões orçamentais para o ano seguinte sejam adoptadas nos Estados-Membros. Relativamente à área do euro, há que proceder a uma análise horizontal da orientação orçamental, com base nos programas de estabilidade nacionais e nas previsões da Comissão. A orientação orçamental agregada deveria ser objecto de especial atenção em caso de tensões económicas graves na área do euro, sempre que os Estados-Membros adoptam medidas de política orçamental de certa envergadura, susceptíveis de terem repercussões importantes. Caso os planos orçamentais para o ano seguinte se revelarem manifestamente inadaptados, poder-se-ia recomendar a sua revisão.

**Melhor supervisão integrada.** O Semestre Europeu irá abranger todos os elementos da supervisão económica, incluindo as políticas tendentes a assegurar a disciplina orçamental e a estabilidade macroeconómica e a favorecer o crescimento, em conformidade com a Estratégia Europa 2020. Os procedimentos actuais, por exemplo os previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento ou nas grandes orientações de política económica, serão harmonizados em termos de calendarização, mas permanecerão juridicamente distintos. Os programas de estabilidade e de convergência e os programas nacionais de reforma (PNR) serão apresentados ao mesmo tempo pelos Estados-Membros e avaliados simultaneamente pela Comissão.

**O conteúdo dos programas de estabilidade e de convergência (PEC) deverá ser adaptado em conformidade com a lógica do funcionamento do Semestre Europeu.** Obviamente, a intenção não é exigir aos Estados-Membros que apresentem orçamentos completos à União para «validação», antes de serem apresentados aos parlamentos nacionais. Todavia, esses programas devem conter informações suficientes para permitir realizar discussões prévias úteis sobre a política orçamental e incluir, no mínimo:

- um cenário macroeconómica actualizado e concreto,
- especificações concretas quanto aos planos para o ano t+1,
- uma descrição das políticas previstas,
- projecções a médio prazo para as variáveis principais das finanças públicas,
- uma avaliação das evoluções orçamentais durante o ano t-1,

- uma actualização dos planos orçamentais para o ano em curso.

**Semestre Europeu.** O ciclo tem início em Janeiro com uma «análise anual do crescimento» (AAC) elaborada pela Comissão sobre os desafios económicos a enfrentar pela União Europeia e a área do euro no seu conjunto. Em finais de Fevereiro, o Conselho Europeu fornece orientações estratégicas sobre as políticas, que são tomadas em consideração pelos Estados-Membros na elaboração dos respectivos PEC e PNR, a apresentar em Abril. No início de Julho, o Conselho emite orientações políticas para cada país tal como indicado no ponto 1. No segundo semestre, os Estados-Membros ultimam os seus orçamentos nacionais. Na AAC do ano seguinte, a Comissão avalia em que medida os Estados-Membros tomaram em consideração as orientações que lhes foram dirigidas.

**Orientações políticas no âmbito do Semestre Europeu.** As recomendações serão francas e concretas. No domínio da política orçamental, será dedicada especial atenção ao ano t+1 e a supervisão indicará claramente se os objectivos previstos e as medidas subjacentes são adequadas. No que se refere às políticas destinadas a incentivar o crescimento e a limitar os riscos macro-financeiros, as recomendações incidirão num número limitado de reformas essenciais, sendo fixadas datas-limite para a sua execução.

**Papel reforçado do Parlamento Europeu.** A Comissão apresentará, anualmente, ao Parlamento Europeu a sua AAC.

**Parlamentos nacionais.** Seria útil, para esta melhor governação económica da UE, associar numa fase inicial e de forma forte os parlamentos nacionais ao processo do semestre europeu e reforçar o diálogo com o Parlamento Europeu.

**Execução rápida.** A Comissão propõe que o Semestre Europeu seja posto em prática a partir de 2011. As alterações ao actual Código de Conduta para os PEC<sup>4</sup> e nova data de notificação destes últimos serão apresentadas ao Conselho ECOFIN para aprovação. Não se afigura necessário qualquer alteração legislativa imediata.

**Transição para o Semestre Europeu.** A Comissão apresentará, em Julho, orientações quanto ao conteúdo dos futuros programas nacionais de reforma. Além disso, proporá um diálogo bilateral com os Estados-Membros no Outono de 2010 para examinar os seguintes aspectos:

- Um cenário macroeconómico nacional a médio prazo para enquadrar os programas políticos até 2015, incluindo as previsões de crescimento e as orientações orçamentais gerais;
- Uma confirmação de que os objectivos nacionais estão em consonância com os 5 objectivos da estratégia Europa 2020. Os Estados-Membros devem especificar, relativamente a cada objectivo, as políticas que irão desenvolver para alcançar os seus objectivos nacionais e os investimentos públicos necessários para o efeito;
- Como suprimir os estrangulamentos que impedem os Estados-Membros de alcançarem os seus objectivos e os objectivos mais amplos da estratégia «Europa 2020».

---

<sup>4</sup> O nome completo do Código de Conduta é: «Especificações relativas à execução do Pacto de Estabilidade e Crescimento e linhas directrizes respeitantes aos conteúdos e apresentação dos Programas de Estabilidade e Convergência».

## **6. CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS**

A Comissão irá apresentar, no final de Setembro, as propostas formais correspondentes às propostas constantes da presente comunicação (ver anexo para mais informações).

Entretanto, a Comissão convida o Conselho Ecofin de 13 de Julho a confirmar o lançamento, a partir de Janeiro de 2011, do ciclo de supervisão no âmbito do Semestre Europeu e a aprovar a revisão do Código de Conduta para os Programas de Estabilidade e de Convergência, tal como anexado à comunicação.

## Anexo 1: Calendário

<i>Tema</i>	<i>Ação</i>	<i>Data de apresentação prevista</i>
Supervisão macroeconómica alargada	Proposta de legislação em conformidade com o artigo 121, n.º 6, e do artigo 136.º que institui um quadro para a correcção dos desequilíbrios excessivos	Final de Setembro
Supervisão temática das reformas estruturais	Apresentação de recomendações específicas para melhorar a execução das medidas de reforma	Assim que se inicie o ciclo Político Anual da Estratégia Europa 2020: primeiro relatório aos Conselho Europeu da Primavera de 2011
Supervisão orçamental: quadros orçamentais nacionais	Proposta de regulamento em conformidade com o artigo 126, n.º 4, que especifica as exigências mínimas no que se refere à concepção dos quadros orçamentais nacionais e às exigências em matéria de relatórios a apresentar para efeitos da verificação da conformidade	Final de Setembro
Supervisão orçamental: dedicar atenção maior ao endividamento e à viabilidade no âmbito do Pacto	Propostas de alteração da vertente preventiva e da vertente correctiva do Pacto [Regulamentos (CE) n.ºs 1466/97 e 1467/97, respectivamente]; revisão do Código de Conduta (regras em matéria de despesas para a execução da trajectória de ajustamento com vista a atingir o OMP; valor de referência numérico para um ritmo mínimo de redução da dívida)	Final de Setembro
Aplicação da supervisão económica (sanções/incitações): imposição a um Estado-Membro da área do euro de uma caução provisória que produza juros	Proposta de regulamento em conformidade com o artigo 121, n.º 6, e o artigo 136, n.º 1, alínea a)	Final de Setembro
Aplicação da supervisão económica (sanções/incitações): utilização do orçamento da UE enquanto alavanca suplementar	Introdução de disposições específicas nos actos jurídicos subjacentes a certos programas de despesas da UE  Proposta de regulamento em conformidade com o artigo 136, n.º 1, alínea a) para os Estados-Membros da área do euro, introduzindo sanções com efeitos análogos	A incluir nas propostas da Comissão de 2011 para o próximo quadro financeiro plurianual  Final de Setembro
Criação de um Semestre Europeu	Revisão do Código de Conduta para os PEC	Lançamento, em Janeiro de 2011, do ciclo de supervisão no âmbito do Semestre Europeu

## **ANEXO 1**

### **ESPECIFICAÇÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO**

**E**

### **ORIENTAÇÕES RESPEITANTES À APRESENTAÇÃO E CONTEÚDO DOS PROGRAMAS DE ESTABILIDADE E DE CONVERGÊNCIA**

## ÍNDICE

<b><u>SECCÃO I</u> – ESPECIFICAÇÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO</b>	<i>Página 4</i>
<b>A. VERTENTE PREVENTIVA DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO</b>	<i>Página 4</i>
1) Objectivo orçamental de médio prazo (OMP)	<i>Página 4</i>
2) Trajectória de ajustamento para alcançar o objectivo orçamental de médio prazo e desvios em relação a este último	<i>Página 5</i>
3) Conselhos de política económica e advertências da Comissão	<i>Página 6</i>
<b>B. PROCEDIMENTO RELATIVO AOS DÉFICES EXCESSIVOS</b>	<i>Página 6</i>
1) Relatório da Comissão em conformidade com o artigo 104.º, n.º 3	<i>Página 6</i>
2) Decisão sobre a existência de um défice excessivo	<i>Página 7</i>
3) Correção de um défice excessivo	<i>Página 8</i>
4) Revogação das decisões do Conselho no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos relativamente aos Estados-Membros que executaram reformas dos sistemas de pensões com pilares múltiplos	<i>Página 9</i>
<b><u>SECCÃO II</u> – ORIENTAÇÕES RESPEITANTES À APRESENTAÇÃO E CONTEÚDO DOS PROGRAMAS DE ESTABILIDADE E DE CONVERGÊNCIA</b>	<i>Página 10</i>
1) Estatuto do programa e das medidas	<i>Página 10</i>
2) Conteúdo dos Programas de Estabilidade e de Convergência	<i>Página 10</i>
<b><u>ANEXO 1</u> - MODELO DE APRESENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE ESTABILIDADE E DE CONVERGÊNCIA</b>	<i>Página 14</i>
<b><u>ANEXO 2</u> – QUADROS A INCLUIR NOS PROGRAMAS DE ESTABILIDADE E DE CONVERGÊNCIA</b>	<i>Página 15</i>



## **INTRODUÇÃO**

O presente parecer actualiza e substitui o parecer do Comité Económico e Financeiro sobre o conteúdo e a apresentação dos Programas de Estabilidade e de Convergência, aprovado pelo Conselho Ecofin de 10 de Julho de 2001.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento, que entrou plenamente em vigor em 1 de Janeiro de 1999, é um quadro, baseado em regras, com uma vertente preventiva e outra correctiva. Compunha-se, no início, pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos e pela Resolução de 17 de Junho de 1997 sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em 20 de Março de 2005, o Conselho adoptou um relatório intitulado «Melhorar a execução do Pacto de Estabilidade e Crescimento». O Conselho Europeu aprovou o referido relatório nas suas conclusões de 22 de Março de 2005, especificando que actualizava e completava o Pacto de Estabilidade e Crescimento, do qual é, doravante, parte integrante. Em 27 de Junho de 2005, o Pacto foi completado por outros dois regulamentos que alteram os Regulamentos n.º 1466/97 e n.º 1467/97.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento é um elemento essencial do quadro macroeconómico da União Económica e Monetária, contribuindo para garantir a estabilidade macroeconómica na UE e preservar a viabilidade das finanças públicas. Um sistema baseado em regras é a melhor garantia da observância dos compromissos assumidos e da igualdade de tratamento de todos os Estados-Membros. Os dois pilares nominais do Pacto (o valor de referência de 3% do PIB para o rácio do défice e o de 60% do PIB para o rácio da dívida) e a definição de objectivos orçamentais de médio prazo constituem a pedra angular da supervisão multilateral.

Os Estados-Membros, a Comissão e o Conselho comprometeram-se a assumir as suas responsabilidades e a aplicar o Tratado e o Pacto de Estabilidade e Crescimento de forma eficaz e atempada. Além disso, na medida em que a melhoria da eficácia do apoio e da pressão dos pares faz parte integrante do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Conselho e a Comissão devem fundamentar e divulgar as suas posições e decisões em todas as fases adequadas do procedimento do Pacto. Os Estados-Membros devem tomar em consideração as orientações e as recomendações do Conselho,

nomeadamente na elaboração dos seus orçamentos e envidar todos os esforços para que os parlamentos nacionais participem adequadamente nas diferentes fases dos procedimentos.

A fim de promover a apropriação do quadro orçamental da UE pelos cidadãos, importa que as regras orçamentais nacionais sejam complementares do Pacto. Sem prejuízo do equilíbrio entre competências nacionais e comunitárias, a sua execução poderia ser debatida a nível europeu no quadro dos programas de estabilidade e de convergência. No mesmo espírito, as disposições adoptadas em matéria de governação no plano nacional deveriam completar o quadro adoptado a nível da UE. As instituições nacionais poderiam desempenhar um papel mais importante em matéria de supervisão orçamental, por forma a melhorar o respeito das regras, tendo em conta as opiniões públicas nacionais, e a completar a análise económica e política elaborada a nível da UE. Os Estados-Membros poderiam criar um conselho dos sábios no domínio económico que emitiria o seu parecer sobre as principais projecções macroeconómicas.

As presentes orientações relativas à execução do Pacto de Estabilidade e Crescimento comportam duas partes. A primeira especifica as modalidades de execução do Pacto e a segunda apresenta orientações relativas à apresentação e conteúdo dos Programas de Estabilidade e de Convergência.

## SECCÃO II

### **ORIENTAÇÕES RELATIVAS À APRESENTAÇÃO E CONTEÚDO DOS PROGRAMAS DE ESTABILIDADE E DE CONVERGÊNCIA**

O Pacto de Estabilidade e Crescimento impõe aos Estados-Membros que apresentem programas de estabilidade ou de convergência e respectivas actualizações, os quais constituem a base da supervisão, pelo Conselho, das situações orçamentais e da coordenação das políticas económicas. Com base numa recomendação da Comissão e após consulta do Comité Económico e Financeiro, o Conselho pode emitir um parecer sobre os programas actualizados e, se considerar necessário o reforço dos respectivos objectivos e conteúdo, convidar o Estado-Membro em causa a adaptar o seu programa.

Os Estados-Membros devem adoptar as medidas correctivas que considerem adequadas para alcançar os objectivos do seu programa de estabilidade ou de convergência sempre que disponham de informações que indiquem a ocorrência de uma divergência sensível, efectiva ou previsível, em relação a esses objectivos.

A apresentação e avaliação dos programas de estabilidade e de convergência é uma componente fundamental do «Semestre Europeu» de coordenação e de supervisão das políticas económicas. No quadro do referido semestre, a Comissão e o Conselho avaliam os programas de estabilidade e de convergência antes da adopção das principais decisões relativas aos orçamentos nacionais para o ano seguinte, a fim de poder emitir, *ex-ante*, um parecer sobre a política orçamental. O calendário de apresentação e avaliação dos programas de estabilidade e de convergência e dos programas nacionais de reforma é harmonizado.

O ciclo de supervisão e de coordenação das políticas do «Semestre Europeu» tem início no princípio do ano com uma análise global ao abrigo da qual o Conselho Europeu, baseando-se numa análise da Comissão, recenseia os grandes desafios económicos para a UE e a área do euro e fornece orientações estratégicas sobre as políticas a seguir. Os Estados-Membros devem tomar plenamente em conta essas orientações gerais do Conselho Europeu na elaboração do respectivo programa de estabilidade ou de convergência. De igual forma, a Comissão e o Conselho devem ter plenamente em conta as orientações do Conselho Europeu quando avaliam esses programas.

Tendo em conta o papel reforçado conferido aos programas de estabilidade e de convergência no processo de supervisão multilateral a título do Semestre Europeu, é oportuno que contenham informações adequadas e comparáveis entre Estados-Membros. Embora reconhecendo que os programas são da competência das autoridades nacionais e que as possibilidades e práticas variam entre os Estados-Membros, o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1055/05 do Conselho, define os elementos essenciais desses programas que devem, nomeadamente, comportar as informações necessárias para um debate útil sobre a política orçamental a curto e médio prazo, incluindo um cenário macroeconómico completo, projecções relativas às principais variáveis das finanças públicas e das suas principais componentes, bem como uma descrição das políticas previstas.

A experiência adquirida com os programas de estabilidade e de convergência durante os primeiros anos de execução do Pacto revela que as orientações sobre o conteúdo e a apresentação dos programas não são só úteis para os Estados-Membros na elaboração dos seus programas como facilitam a sua análise pela Comissão, o Comité Económico e Financeiro e o Conselho.

As orientações que se seguem devem ser consideradas um código de boa prática e uma lista de controlo a utilizar na elaboração dos programas de estabilidade ou de convergência. Os Estados-Membros devem segui-las na medida do possível e justificar qualquer desvio em relação às mesmas.

#### **1) Estatuto do programa e das medidas**

Cada programa indica o seu estatuto no quadro dos procedimentos nacionais, nomeadamente do ponto de vista do parlamento nacional, especifica igualmente se o parecer do Conselho sobre o programa anterior foi transmitido ao parlamento nacional.

O grau de execução das medidas apresentadas (medidas programadas ou já promulgadas) deve também ser indicado.

#### **2) Conteúdo dos Programas de Estabilidade e de Convergência**

A fim de facilitar as comparações entre países, os Estados-Membros devem, sempre que possível, seguir o modelo de apresentação dos programas que consta do Anexo 1. A normalização da apresentação e do conteúdo dos programas segundo os princípios a seguir indicados irá melhorar consideravelmente as condições necessárias para garantir a igualdade de tratamento.

As informações quantitativas devem ser apresentadas sob a forma de quadros normalizados (Anexo 2). Seria conveniente que os Estados-Membros fornecessem todas as informações solicitadas nos referidos quadros, os quais podem ser completados por informações adicionais caso os Estados-Membros o considerarem útil.

Para além das orientações a seguir descritas, os programas devem conter informações sobre a coerência dos objectivos orçamentais e das correspondentes medidas de execução com as orientações gerais de política económica e sobre as medidas adoptadas para melhorar a qualidade das finanças públicas e torná-las viáveis a longo prazo.

### **Objectivos e respectiva execução**

Nos seus programas de estabilidade ou de convergência, os Estados-Membros apresentam objectivos orçamentais para o saldo das administrações públicas relativamente ao objectivo de médio prazo, bem como a trajectória prevista do rácio da dívida. Os programas de convergência apresentam também os objectivos de política monetária a médio prazo e a sua relação com os preços e a estabilidade da taxa da câmbio.

Quando elaboram a primeira actualização do programa de estabilidade ou de convergência, após a entrada em funções de um novo governo, os Estados-Membros são convidados a demonstrarem a continuidade em relação aos objectivos orçamentais aprovados pelo Conselho com base na anterior actualização do programa de estabilidade ou de convergência e a fornecer, com uma previsão que abranja toda a legislatura, informações sobre os meios e os instrumentos a utilizar para alcançarem esses objectivos, no âmbito da descrição da sua estratégia orçamental.

No seu programa de estabilidade ou de convergência, os Estados-Membros fornecem uma actualização dos planos orçamentais relativamente ao ano de apresentação do programa, baseando-se na notificação de Abril. O programa de estabilidade ou de convergência explica as alterações introduzidas nos objectivos orçamentais dos programas apresentados durante o ano  $t-1$  (insistindo nomeadamente na evolução das despesas públicas).

A fim de permitir uma correcta compreensão da evolução do saldo das finanças públicas e da estratégia orçamental em geral, devem ser fornecidas informações sobre os rácios de despesas e de receitas e as suas principais componentes, bem como sobre as medidas extraordinárias e outras medidas temporárias. De igual forma, a fim de facilitar a compreensão global da evolução do rácio da dívida, há que fornecer informações, na medida do possível,

sobre as componentes do ajustamento dívida-fluxo, tais como as receitas de privatizações e outras operações financeiras.

Os saldos orçamentais devem ser repartidos pelos diferentes subsectores das administrações públicas (administração central, administrações estatais para Estados-Membros com acordos institucionais federais ou *quasi*-federais, administração local e segurança social).

### **Pressupostos e dados**

Os programas de estabilidade e de convergência devem assentar em previsões macroeconómicas realistas e prudentes. As previsões da Comissão constituem uma contribuição importante para a coordenação das políticas económicas e orçamentais. Os Estados-Membros podem basear os seus programas de estabilidade ou de convergência nas suas próprias projecções. No entanto, as importantes divergências entre as previsões nacionais e as dos serviços da Comissão têm de ser fundamentadas de forma pormenorizada, devendo esta fundamentação servir de referência na avaliação *a posteriori* dos erros de previsão.

Os programas devem apresentar os principais pressupostos sobre as evoluções económicas esperadas, bem como as principais variáveis económicas pertinentes para a realização dos respectivos planos orçamentais, tais como as despesas de investimento público, o crescimento do PIB real, o emprego e a inflação. Os pressupostos de crescimento do PIB real devem basear-se em indicadores relativos à contribuição da procura para o crescimento. Os riscos no sentido da alta ou da baixa têm ser indicados.

Além disso, os programas devem fornecer informações suficientes sobre a evolução do PIB para permitir uma análise da situação conjuntural da economia e das fontes de crescimento potencial. As perspectivas de evolução dos saldos sectoriais e o saldo externo, relativamente aos países que registam um significativo défice externo, devem ser objecto de análise.

No que se refere à situação macroeconómica externa, os Estados-Membros da área do euro e os Estados-Membros que participam no MTC II, em especial, devem utilizar os «pressupostos externos comuns», relativos às principais variáveis extra-UE que a Comissão utiliza nas suas previsões da Primavera ou, numa preocupação de comparabilidade, apresentar uma análise de sensibilidade a partir de pressupostos comuns respeitantes a essas variáveis em caso de desvios significativos. Esses pressupostos devem ser comunicados atempadamente pelos serviços da

Comissão (após consulta dos peritos nacionais) por intermédio do último quadro do Anexo 2, a fim de serem debatidos pelo Comité Económico e Financeiro.

Os pressupostos relativos às taxas de juro e às taxas de câmbio, se não tiverem sido apresentados no programa, devem ser fornecidos aos serviços da Comissão para que estes possam proceder a uma avaliação técnica dos programas.

Para facilitar esta avaliação, os conceitos utilizados têm de estar conformes com as normas definidas a nível europeu, especialmente no âmbito do Sistema Europeu de Contas (SEC). As informações a fornecer nos programas respeitantes aos agregados orçamentais e aos pressupostos económicos devem corresponder, quanto à substância e à forma, aos conceitos do SEC. Podem ser completadas com apresentação de conceitos contabilísticos específicos especialmente importantes para o país em causa.

#### ***Medidas, reformas estruturais e sustentabilidade a longo prazo***

Os programas devem descrever as medidas orçamentais e outras medidas de política económica adoptadas ou projectadas para alcançar os objectivos do programa e, no caso das principais medidas orçamentais, avaliar os seus efeitos quantitativos no saldo das administrações públicas. As medidas que produzam efeitos excepcionais significativos devem ser explicitamente indicadas. Quanto mais distante for o ano em causa, menos necessário será fornecer informações pormenorizadas. Relativamente aos últimos anos, por exemplo, as autoridades podem apresentar uma lista das medidas susceptíveis de contribuir para a realização dos objectivos do programa, bem como uma estimativa do seu impacto.

Em contrapartida, para permitir um debate útil, os programas devem fornecer indicações concretas sobre as intenções políticas relativamente ao ano t+1 e, nomeadamente, projecções e/ou objectivos preliminares para o saldo orçamental das administrações públicas, as despesas e as receitas e as respectivas componentes, bem como uma descrição das medidas previstas para alcançar os objectivos orçamentais. Se tal não for o caso, o Estado-Membro em causa será convidado a apresentar um programa revisto em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 2, e no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1466/97.

A reformas estruturais susceptíveis de favorecer a realização dos objectivos do programa devem ser objecto de uma análise específica. Com efeito, tendo a conta a pertinência dessas «grandes reformas estruturais» quando se trata de definir a trajectória de ajustamento conducente ao objectivo de médio prazo,

relativamente aos Estados-Membros que ainda não o atingiram, ou de autorizar um desvio temporário em relação a esse objectivo, relativamente aos Estados-Membros que o já atingiram (ver Secção 1), os programas devem incluir informações completas sobre as consequências orçamentais e económicas dessas reformas. Devem, nomeadamente, comportar uma análise quantitativa pormenorizada do seu custo (eventual) a curto prazo e das suas vantagens a longo prazo do ponto de vista orçamental. Por último, têm de analisar o impacto das retomas sobre o crescimento económico, ao longo do tempo, explicando o método utilizado.

Os programas devem também fornecer informações sobre as medidas previstas para melhorar a qualidade das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas (reformas fiscais, medidas de optimização dos recursos, medidas de melhoramento da cobrança de impostos e do controlo das despesas).

Os programas podem também fornecer informações sobre a aplicação das regras orçamentais nacionais existentes (regras em matéria de despesas, etc.) e sobre outras características institucionais das finanças públicas, em especial os procedimentos orçamentais e a governação no domínio das estatísticas.

Por último, devem descrever as estratégias adoptadas pelos países para garantir a viabilidade das suas finanças públicas, tendo em conta, nomeadamente, o impacto económico e orçamental do envelhecimento das populações.

O Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento ligado ao Comité da Política Económica (CPE) está incumbido de elaborar projecções orçamentais comuns sobre as despesas públicas com as pensões, a saúde, os cuidados de longa duração, a educação, os subsídios de desemprego e, se tal for possível e pertinente, as receitas associadas ao envelhecimento demográfico, por exemplo as contribuições para a reforma. Essas projecções comuns irão permitir à Comissão e ao Conselho avaliar a viabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros no quadro do Pacto, devendo, portanto, ser retomadas nos programas.

Os programas devem incluir todas as informações adicionais necessárias, quer sejam qualitativas ou quantitativas, para permitir à Comissão e ao Conselho apreciar a viabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros com base nas políticas em vigor. Para o efeito, as informações constantes dos programas devem pôr a tónica nas informações novas que não estão completamente integradas nas últimas projecções comuns do CPE. Os Estados-Membros podem assim indicar as últimas tendências demográficas e as principais alterações políticas dos sistemas de pensões e de saúde. Os programas devem estabelecer uma distinção clara entre as medidas previstas e as já promulgadas.

Tendo em conta as incertezas inerentes a qualquer projecção a longo prazo, a avaliação realizada pela Comissão e pelo Conselho deveria incluir simulações de crise que dêem indicações dos riscos que pesam sobre a sustentabilidade das finanças públicas em caso de evoluções demográficas económicas ou orçamentais desfavoráveis.

Para além das informações supracitadas, os Estados-Membros podem apresentar outras projecções baseadas nas estimativas nacionais. Devem então explicar em pormenor os pressupostos subjacentes a essas projecções, o método utilizado, as medidas aplicadas ou previstas para as concretizar e os desvios entre essas projecções nacionais e as projecções comuns do Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento ligado ao Comité de Política Económica.

As projecções nacionais e os seus pressupostos, incluindo a sua viabilidade, farão parte dos elementos em que a Comissão e o Conselho se irão basear para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

#### *Análise de sensibilidade*

Dada a inevitabilidade dos erros de previsão, os programas de estabilidade e de convergência devem conter análises de sensibilidade exaustivas e/ou propor cenários alternativos, por forma a permitir à Comissão e ao Conselho examinarem todos os resultados orçamentais possíveis.

Devem, nomeadamente, analisar as incidências, sobre a situação orçamental e a dívida, de eventuais alterações dos principais pressupostos económicos e indicar os pressupostos subjacentes às projecções de evolução das receitas e das despesas na sequência da alteração das variáveis económicas. Esta análise deve nomeadamente estudar o impacto, na situação orçamental e na dívida, dos diferentes pressupostos relativos às taxas de juro e, para os Estados-Membros não participantes no euro, os pressupostos relativos às taxas de câmbio. Os países que não utilizam os pressupostos externos comuns devem diligenciar no sentido de fornecer igualmente uma análise de sensibilidade respeitante às principais variáveis fora da UE no caso de desvios significativos.

No que se refere às «grandes reformas estruturais» (Secção 1), os programas devem também analisar a forma como uma alteração dos pressupostos poderia comprometer os efeitos dessas reformas no orçamento e no crescimento potencial.

#### *Horizonte temporal*

As informações relativas às trajectórias previstas para o rácio de excedente/déficite das administrações públicas, para os rácios de despesas e de receitas e respectivas componentes, bem como para o rácio de endividamento e os principais pressupostos económicos, são fornecidas anualmente e abrangem o ano em curso, o ano anterior, e pelo menos, os três anos seguintes (artigo 3.º, n.º 3 e artigo 7.º, n.º3), inclusivamente, se os Estados-Membros o desejarem um período mais longo.

As projecções a longo prazo sobre as implicações orçamentais do envelhecimento demográfico devem abranger o mesmo período que as projecções do CPE.

#### *Actualização dos programas*

Para garantir uma coordenação a montante e uma supervisão adequadas das políticas económicas, devem ser entregues, anualmente, durante a primeira quinzena de Abril, actualizações dos Programas de Estabilidade e de Convergência<sup>567</sup>. O processo deve, em princípio, estar encerrado com a adopção de um parecer do Conselho sobre esses programas antes do final do mês de Julho de cada ano.

As actualizações anuais dos programas de estabilidade e de convergência devem demonstrar como a situação evoluiu em relação aos objectivos orçamentais do programa anterior ou da actualização anterior. Se for caso disso, devem apresentar em pormenor os motivos dos desvios verificados em relação a esses objectivos. No caso de desvios importantes, a actualização deve especificar se foram adoptadas medidas para rectificar a situação e fornecer informações sobre as mesmas.

---

5 No caso do Reino Unido que tem um exercício orçamental diferente, a apresentação deverá ser tão próxima quanto possível da data de apresentação do relatório pré-orçamento do Outono.

6 A Áustria e Portugal não podem, actualmente, cumprir este calendário, mas irão apresentar os respectivos programas de estabilidade até 15 de Dezembro, o mais tardar.

7 Considerar-se-á que a Irlanda cumpre este compromisso ao apresentar a sua actualização do programa de estabilidade no dia da apresentação do seu orçamento nacional, que tradicionalmente ocorre na primeira quarta-feira de Dezembro.

## ANEXO 2

# Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas

