

Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 531 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

O artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designado «TFUE» ou «o Tratado») estabelece o procedimento aplicável em caso de défice excessivo (PDE). Esse procedimento é definido em maior pormenor no Regulamento (CE) n.º 1467/97, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos¹, que faz parte do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). As disposições específicas aplicáveis aos Estados-Membros da área do euro sujeitos a um PDE encontram-se estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 473/2013².

Nos termos do artigo 126.º, n.º 2, do TFUE, incumbe à Comissão examinar o cumprimento da disciplina orçamental com base em dois critérios, a saber: a) se a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto (PIB) excede o valor de referência de 3 %; e b) se a relação entre a dívida pública e o PIB excede o valor de referência de 60 %, exceto se essa relação se encontrar em diminuição significativa e se estiver a aproximar, de forma satisfatória, do valor de referência

O artigo 126.º, n.º 3, do TFUE prevê que, se um Estado-Membro não cumprir um ou ambos estes 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»*.

O presente relatório, que constitui a primeira etapa do PDE, analisa o cumprimento pela Bélgica dos critérios do défice e da dívida estabelecidos no Tratado, tendo devidamente em conta o contexto económico e outros fatores pertinentes.

Os dados notificados pelas autoridades belgas em 29 de março de 2019³ e subsequentemente validados pelo Eurostat⁴ mostram que o défice das administrações públicas na Bélgica atingiu

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 6. O relatório tem igualmente em conta as «Especificações relativas à execução do Pacto de Estabilidade e Crescimento e orientações respeitantes à apresentação e conteúdo dos programas de estabilidade e de convergência», adotadas pelo Comité Económico e Financeiro em 5 de julho de 2016, disponíveis em:

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

² Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (JO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

³ De acordo com o Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão, duas vezes por ano, os níveis previstos e efetivos do défice orçamental e da dívida pública. A notificação mais recente da Bélgica pode ser consultada em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

0,7 % do PIB em 2018, ao passo que a dívida se situava em 102,0 % do PIB, acima do valor de referência de 60 % do PIB. Para 2019, o projeto de plano orçamental (PPO) previa um défice de 1,0 % do PIB e um rácio de dívida de 100,2 % do PIB; já o Programa de Estabilidade (PE2019), recebido pela Comissão em 26 de abril de 2019, prevê um défice de 0,8 % do PIB e um rácio da dívida de 100,6 % do PIB.

Os dados notificados mostram que a Bélgica não cumpriu o valor de referência para a redução da dívida⁵ em 2018 (ver quadro 1), com um diferencial em relação a esse valor de referência de 1,1 pontos percentuais do PIB. Além disso, a Bélgica também não deverá cumprir o valor de referência para a redução da dívida em 2019 e 2020, uma vez que o seu rácio dívida/PIB deverá permanecer 1,7 pontos percentuais do PIB acima do valor de referência retrospectivo em 2019, e 1,9 pontos percentuais do PIB acima do valor de referência prospetivo em 2020, de acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019. Com base no cenário incluído no Programa de Estabilidade de 2019, está prevista a conformidade com o critério da dívida a partir de 2019, já que existe a expectativa de se cumprir ou mesmo ultrapassar o valor de referência prospetivo da redução da dívida, com uma margem de 0,2 pontos percentuais em 2019 e de 0,6 pontos percentuais em 2020.

A não conformidade da Bélgica com o valor de referência para a redução da dívida em 2018 aponta à primeira vista para a existência de um défice excessivo para efeitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, antes contudo da consideração de todos os fatores a seguir indicados.

Por conseguinte, a Comissão elaborou o presente relatório para avaliar exaustivamente o desvio em relação ao valor de referência para a redução da dívida, bem como o excesso registado em relação ao valor de referência do Tratado, de modo a examinar se se justifica o lançamento de um procedimento de défice excessivo uma vez tomados em consideração todos os fatores pertinentes. A secção 2 do relatório examina o critério do défice. A secção 3 examina o critério da dívida. A secção 4 incide sobre o investimento público e outros fatores pertinentes, incluindo a avaliação da conformidade com a trajetória de ajustamento exigida para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo (OMP). O relatório tem em conta as previsões da Comissão da primavera de 2019, publicadas em 7 de maio de 2019, bem como a avaliação da Comissão no que respeita à subsequente evolução macroeconómica e orçamental.

⁴ Comunicado de imprensa do Eurostat n.º 67/2019:
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

⁵ A conformidade com o valor de referência para a dívida é avaliada com base em três perspetivas diferentes: o valor de referência em termos retrospectivos, em termos prospetivos e ajustado para ter em conta os efeitos do ciclo económico.

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

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	PE2019	COM	PE2019
Critério do défice	Saldo das administrações públicas	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Critério da dívida	Dívida pública bruta	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
	Diferencial relativamente ao valor de referência para a redução da dívida	n.r.	n.r.	1,3	1,1	1,7	-0,2	1,9	-0,6
	Variação do saldo estrutural	0,6	0,0	0,8	0,0	0,0	0,5	-0,3	0,6
	MLSA exigido	1,4	2,2	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Fonte: Programa de Estabilidade de 2019 (PE2019) e previsões da Comissão da primavera de 2019 (COM)									

2. CRITÉRIO DO DÉFICE

O défice das administrações públicas da Bélgica desceu de 0,8 % do PIB em 2017 para 0,7 % em 2018. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, o défice irá aumentar para 1,3 % em 2019, continuando portanto a respeitar o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. Em 2020, as previsões da Comissão apontam para um novo aumento do défice para 1,5 % do PIB, num pressuposto de políticas inalteradas.

A trajetória plurianual incluída no Programa de Estabilidade de 2019 aponta para uma estabilização do défice em 0,8 % em 2019 e uma redução para 0,2 % em 2020. Em 18 de dezembro de 2018, o Primeiro-Ministro belga apresentou a sua demissão. Desde então, um governo de gestão tem vindo a adotar orçamentos preparados com base no pressuposto de políticas inalteradas. Consequentemente, o Governo não dispunha de plenos poderes orçamentais, nos termos das normas e/ou convenções constitucionais nacionais no momento da apresentação do Programa de Estabilidade. Na ausência desses poderes, o Programa de Estabilidade apresenta uma trajetória orçamental que não é apoiada por medidas já adotadas ou suficientemente pormenorizadas para atingir o OMP, que corresponderia a um orçamento equilibrado em termos estruturais em 2021. Para 2019, a diferença entre as previsões da Comissão e o Programa de Estabilidade resulta de uma série de medidas que não foram incluídas nas previsões da Comissão porque ainda não foram adotadas ou suficientemente especificadas, ou porque são consideradas temporárias (terminam em 2018 e deixam de vigorar em 2019)⁶. Para 2020, a diferença assenta principalmente numa redução das despesas (-0,6 pontos percentuais do PIB) e num aumento das receitas (+0,2 pontos percentuais do PIB) que não se baseiam em medidas adicionais especificadas.

Por conseguinte, a Bélgica cumpre o critério do défice, tal como definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/97.

3. CRITÉRIO DA DÍVIDA

A dívida pública atingiu um pico de 107,5 % do PIB em 2014 e tinha descido para 103,4 % em 2017. Em 2018, a dívida voltou a baixar para 102,0 % do PIB, principalmente devido ao excedente primário e a uma contribuição decrescente do efeito de «bola de neve» negativo

⁶ Ver a avaliação do Programa de Estabilidade da Bélgica de 2019.

(pagamentos de juros mais baixos, combinados com um crescimento do PIB nominal mais elevado), apenas parcialmente anulados por um ajustamento *stock-fluxo* em alta. A dinâmica da dívida é analisada mais pormenorizadamente na secção 4.2.

As previsões da Comissão apontam para uma ligeira redução da dívida nos próximos anos, para 101,3 % do PIB em 2019 e 100,7 % em 2020. O impacto anual em baixa de 1,3 pontos percentuais do PIB, em média, produzido pelos excedentes primários e pelo efeito de «bola de neve» deverá ser parcialmente anulado por ajustamentos *stock-fluxo* em alta em 2019-2020. Essas projeções não têm em conta o impacto das potenciais vendas de ativos do setor financeiro.

De acordo com o Programa de Estabilidade da Bélgica de 2019, o rácio da dívida deverá diminuir para 100,6 % do PIB no final de 2019 e para 98,5 % do PIB em 2020. A diferença em relação à projeção da Comissão no pressuposto de políticas inalteradas decorre principalmente do défice nominal mais baixo previsto no Programa de Estabilidade, com pressupostos de crescimento nominal globalmente semelhantes, e de ajustamentos *stock-fluxo* ligeiramente inferiores.

Na sequência da revogação do procedimento relativo aos défices excessivos em junho de 2014, a Bélgica beneficiou de um período de transição de três anos para cumprir o critério de redução da dívida. Esse período de transição teve início em 2014 e terminou em 2016. A partir de 2017, após o termo do período de transição, é aplicável o padrão normal de referência para a redução da dívida.

Os dados notificados mostram que a Bélgica não cumpriu o valor de referência para a redução da dívida em 2018 (ver quadro 1), com um diferencial de 1,1 % do PIB em relação a esse valor de referência. As previsões da Comissão da primavera de 2019 apontam para o incumprimento do valor de referência para a redução da dívida pela Bélgica tanto em 2019 como em 2020, uma vez que o seu rácio dívida/PIB se deverá manter, respetivamente, 1,7 % e 1,9 % do PIB acima desse mesmo valor de referência.

Com base no cenário incluído no Programa de Estabilidade de 2019, o cumprimento do critério da dívida deverá ser assegurado a partir de 2019, uma vez que a Bélgica ultrapassará o seu objetivo em matéria de cumprimento do valor de referência para a redução da dívida (na sua configuração prospetiva) em 0,7 % do PIB em 2019 e cumprirá estritamente esse objetivo, com um diferencial de 0,0 %, em 2020. O Programa de Estabilidade de 2018 previa que o critério da dívida seria cumprido a partir de 2018. A diferença em relação às previsões da Comissão deve-se à consideração de uma redução do défice superior em 0,5 % em 2019 e em 1,3 % em 2020, uma vez que as previsões da Comissão se baseiam num pressuposto de políticas inalteradas, ao passo que o Programa de Estabilidade reflete a noção do esforço previsto para atingir o OMP da Bélgica (um saldo estrutural de 0,0 % do PIB) em 2021, que não é contudo apoiada por medidas suficientemente pormenorizadas. Parte da diferença resulta também da previsão de um maior ajustamento *stock-dívida* em 2019, que não é compensado pelo ajustamento mais baixo previsto para 2020.

A análise sugere portanto, à primeira vista, que o critério da dívida para efeitos do Tratado e do Regulamento (CE) n.º 1467/1997 não terá sido cumprido, com base nos dados de execução de 2018 e nas previsões da Comissão da primavera de 2019, bem como no Programa de Estabilidade de 2019, mas, todavia, antes de se tomarem em consideração todos os fatores pertinentes a seguir descritos.

Quadro 2: Dinâmica da dívida

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PE2019	COM	PE2019
Rácio da dívida bruta das administrações públicas	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Variação do rácio da dívida ^b (1 = 2+3+4)	-1,2	-0,3	-2,7	-1,4	-0,7	-1,4	-0,5	-2,1
Contribuições:								
• Saldo primário (2)	-0,6	-0,4	-1,6	-1,6	-0,8	-1,3	-0,5	-1,8
• Efeito de «bola de neve» (3)	0,2	-0,6	-1,0	-0,4	-0,6	-0,9	-0,7	-0,9
dos quais:								
Despesas com juros	3,0	2,8	2,5	2,3	2,1	2,1	2,0	1,9
Crescimento do PIB real	-1,7	-1,5	-1,7	-1,4	-1,2	-1,3	-1,2	-1,4
Inflação (deflator do PIB)	-1,0	-1,8	-1,7	-1,2	-1,5	-1,8	-1,6	-1,5
• Ajustamento stock -dívida (4)	-0,7	0,7	0,0	0,5	0,7	0,9	0,7	0,6

Notas:

^a Em percentagem do PIB.

^b A evolução do rácio da dívida bruta pode ser decomposta do seguinte modo:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

em que t representa o tempo; D , PD , Y e SF representam o volume da dívida pública, o défice primário, o PIB nominal e o ajustamento stock -dívida, respetivamente, e i e y representam o custo médio da dívida e o crescimento do PIB nominal. O termo entre parênteses representa o efeito de «bola de neve», que mede o efeito combinado das despesas com juros e do crescimento económico sobre o rácio da dívida.

Fonte: Programa de Estabilidade de 2019 (PE2019) e previsões da Comissão da primavera de 2019 (COM)

4. FATORES PERTINENTES

O artigo 126.º, n.º 3, do TFUE prevê que o relatório da Comissão «(...) *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 que «(...) *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*» devem ser tidos em devida consideração.

Em caso de 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. Isso mesmo 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 aquando da 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 (que já foram considerados no passado) aquando da avaliação do cumprimento do critério da dívida, dado o seu impacto em termos de dinâmica e de sustentabilidade da dívida:

1. Observância do OMP ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo, que deve supostamente assegurar a sustentabilidade da dívida ou rápidos progressos nessa direção em circunstâncias macroeconómicas normais. Uma vez que, por definição, os

OMP específicos por país têm em conta o nível da dívida e as responsabilidades implícitas, o cumprimento do OMP ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo deve garantir a convergência dos rácios da dívida para níveis prudentes, pelo menos a médio prazo;

2. As reformas estruturais, já aplicadas ou especificadas num plano de reformas estruturais, que deverão aumentar a sustentabilidade a médio prazo graças ao seu impacto no crescimento, contribuindo assim para reduzir o rácio dívida/PIB no quadro de uma trajetória descendente satisfatória. Em geral, a observância do OMP (ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo), juntamente com a execução de reformas estruturais (no contexto do Semestre Europeu), deverá, em condições económicas normais, assegurar que a dívida evolui segundo uma trajetória sustentável, graças ao seu impacto combinado no nível da dívida propriamente dito (estabelecendo uma situação orçamental sólida, correspondente ao OMP) e no crescimento económico (através das reformas empreendidas).
3. Condições macroeconómicas desfavoráveis e, em especial, uma baixa taxa de inflação, o que pode entravar a redução do rácio dívida/PIB e dificultar significativamente o cumprimento das disposições do PEC. Num contexto de baixa inflação, é mais difícil para um Estado-Membro respeitar o valor de referência para a redução da dívida. Nestas condições, a observância do OMP ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo é um fator relevante e essencial a ter em conta na avaliação do cumprimento do critério da dívida.

Tendo em conta estas disposições, as subsecções que se seguem consideram, sucessivamente:

1) a situação orçamental a médio prazo, incluindo uma avaliação da conformidade com o ajustamento exigido para alcançar o OMP e da evolução do investimento público; 2) a evolução da dívida pública a médio prazo, incluindo as respetivas dinâmica e sustentabilidade; 3) a situação económica a médio prazo, incluindo o estado de avanço da execução das reformas estruturais; 4) outros fatores considerados relevantes pela Comissão; e 5) outros fatores apresentados pelo Estado-Membro.

4.1. Situação orçamental a médio prazo

A avaliação ex post da conformidade da Bélgica com a vertente preventiva conclui que não existem elementos de prova suficientemente sólidos que permitam concluir da existência de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento da Bélgica em direção ao OMP em 2018, nem em 2017 e 2018, quando considerados em conjunto. Para 2019 e para 2018 e 2019 considerados em conjunto, o ajustamento orçamental apresenta um risco de desvio significativo em relação aos requisitos da vertente preventiva para a Bélgica.

Saldo nominal, saldo estrutural e ajustamento em direção ao objetivo de médio prazo

Saldo nominal

O défice nominal da Bélgica desceu de 0,8 % do PIB em 2017 para 0,7 % em 2018. Tanto o rácio das receitas como o das despesas em relação PIB aumentaram, respetivamente 0,4 pontos percentuais e 0,2 pontos percentuais do PIB.

OMP e saldo estrutural

No seu Programa de Estabilidade de 2019, as autoridades belgas confirmaram o seu OMP, que consiste num orçamento equilibrado em termos estruturais. O OMP afigura-se suficientemente rigoroso, no quadro daquilo que se poderão considerar como condições económicas normais, para assegurar a conformidade com a regra para a dívida a médio e a longo prazo. No seu Programa de Estabilidade de 2019, a Bélgica adiou a sua prevista concretização, de 2020 para 2021. De acordo com o Programa de Estabilidade, a realização do OMP exigiria um esforço correspondente a 0,9 % do PIB. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, seria necessário um esforço superior (1,4 % do PIB), devido a uma estimativa diferente (mais elevada) do défice estrutural de 2018. Além disso, as previsões da Comissão apontam para que o saldo estrutural se mantenha estável em 2019 e registe uma deterioração de 0,3 pontos percentuais do PIB, assumindo um cenário de políticas inalteradas, em 2020, o último ano abrangido pelas projeções da Comissão. De acordo com o Conselho Superior das Finanças, uma deterioração adicional de 0,4 % do PIB terá lugar em 2021, nesse mesmo cenário de políticas inalteradas⁷. Consequentemente, a realização do OMP em 2021 exigirá a adoção de medidas adicionais substanciais por parte do próximo Governo, na sequência das eleições de maio de 2019.

Conformidade com o ajustamento recomendado em direção ao OMP

Em 11 de julho de 2017, o Conselho recomendou que a Bélgica prosseguisse um esforço orçamental significativo em 2018, em consonância com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a necessidade de reforçar a recuperação em curso e de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas belgas. Segundo a matriz de ajustamento acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, esse ajustamento traduzia-se no requisito de a taxa de crescimento nominal das despesas primárias líquidas da administração pública não exceder 1,6 % em 2018, o que corresponderia a um ajustamento estrutural de pelo menos 0,6 % do PIB. Por outro lado, o Conselho indicou que a avaliação do projeto de plano orçamental de 2018, assim como a subsequente avaliação dos resultados orçamentais desse ano, deveriam ter devidamente em conta o objetivo de se assegurar uma orientação orçamental que contribua para reforçar o processo de recuperação em curso e que garanta simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas. No seguimento da avaliação da solidez da retoma na Bélgica, tendo também em devida conta os desafios enfrentados em termos de sustentabilidade, efetuada pela Comissão no âmbito do seu parecer sobre o projeto de plano orçamental do país de 2018, o Conselho indicou, em 13 de julho de 2018, que não era necessário ter em conta outros elementos nesse contexto.

Em 2018, com base nos dados da execução e nas previsões da Comissão, o crescimento da despesa pública primária, líquido de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, excedeu o valor de referência para a despesa em 0,7 % do PIB, o que aponta para um desvio significativo. O saldo estrutural deverá ter permanecido inalterado em 2018, conduzindo a um diferencial de 0,6 % do PIB em relação ao esforço recomendado, o que também aponta para um desvio significativo.

No entanto, embora se verifique uma tendência decrescente, ainda subsistem incertezas no que respeita ao tratamento do substancial aumento dos pagamentos por conta do IRC

⁷ Parecer do Conselho Superior das Finanças (2019), *Trajectoire budgétaire en préparation du Programme de Stabilité 2019-2022*. Com base nos dados fornecidos pelo Gabinete Federal de Planeamento.

cobrados em 2017 e 2018 (cerca de ½% do PIB em cada ano). Este aumento das receitas deve-se nomeadamente à introdução em duas fases, em 2017 e 2018, de sobretaxas significativamente mais elevadas em caso de incumprimento ao nível dos pagamentos por conta. Esta medida introduziu uma alteração permanente no calendário das receitas recorrentes, transferindo - pelo menos em parte - a cobrança fiscal do momento da liquidação *ex post* do imposto para o momento dos pagamentos por conta, o que resultou num pico excecional e temporário das receitas fiscais em 2017 e 2018. No cenário de base das previsões da primavera de 2019 e seguindo a mesma metodologia do ano passado, a Comissão considerou que qualquer cobrança de impostos que excedesse a tendência deveria ser considerada como uma receita pontual e temporária, que acabaria por ser compensada por receitas mais baixas provenientes da liquidação de impostos a partir de 2019. Outras análises, como a do Banco Nacional da Bélgica, consideram uma maior proporção do aumento das receitas do IRC em 2017 e 2018 como temporária, ao passo que o Governo considera como estrutural uma maior proporção. No entanto, mesmo tendo em conta essas incertezas e considerando a totalidade do aumento como estrutural tanto em 2017 como em 2018, parece existir um desvio significativo para os dois anos considerados em conjunto. Ao mesmo tempo, a ultrapassagem do limiar de 0,25 % do PIB que configura um desvio significativo parece ser muito reduzida, uma vez consideradas essas incertezas. Dada a incerteza que rodeia estes valores, a Comissão reconhece que não devem ser postos de parte riscos de revisão, tanto em alta como em baixa, e que uma estimativa estável do impacto permanente só será mensurável passado algum tempo, sendo que os dados relativos à cobrança de IRC em 2019 constituirão a primeira indicação clara da magnitude do impacto.

Considerando 2017 e 2018 no seu conjunto, verifica-se uma diferença entre as leituras decorrentes do valor de referência para a despesa e do saldo estrutural, que resulta das indicações divergentes em relação a 2017. No que respeita ao valor de referência para a despesa, verifica-se um diferencial de 0,6 % do PIB, o que aponta para um desvio significativo. No que respeita ao esforço previsto no quadro do saldo estrutural, verifica-se um diferencial de 0,1 % do PIB, o que aponta para um ligeiro desvio. As conclusões quando se consideram os anos de 2017 e 2018 no seu conjunto assentam nas leituras individuais para cada um desses anos. A evolução em 2018 já foi descrita acima. Em 2017, o crescimento das despesas públicas primárias na Bélgica, líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, excedeu o valor de referência para a despesa em cerca de 0,5 % do PIB. Por outro lado, o saldo estrutural da Bélgica melhorou em mais de 0,8 % do PIB, ultrapassando o ajustamento estrutural — corrigido do impacto de ocorrências excecionais — de pelo menos 0,58 % do PIB recomendado pelo Conselho para esse ano. Com base no critério do saldo estrutural, verificou-se por conseguinte um desvio positivo de cerca de 0,3 % do PIB. A diferença de cerca de 0,7 % do PIB constatada conforme se utiliza um ou outro dos dois critérios da vertente preventiva em 2017 exige uma avaliação global, na qual devem ser tidos em conta os seguintes fatores:

- O impacto positivo, ao nível do saldo estrutural, decorrente da diminuição das despesas com juros (0,3 pontos percentuais do PIB), que embora melhore a leitura do esforço orçamental com base no saldo estrutural não afeta a conformidade com o valor de referência para a despesa, que se considera como o indicador que reflete de forma mais adequada o esforço orçamental subjacente.
- O impacto negativo da maior inflação (deflator do PIB de 1,9 %, quando as previsões apontavam para 1,5 % do PIB), sobre o valor de referência para a despesa, comparativamente ao saldo estrutural (0,1 pontos percentuais do PIB). As prestações

sociais e os salários do setor público são indexados à inflação constatada e não à inflação prevista. O aumento da inflação também tem, contudo, um impacto positivo nas receitas fiscais. O valor de referência para a despesa apenas capta os impactos já ocorridos, pelo que subestima a posição orçamental global.

- As receitas excecionais, que beneficiam o saldo estrutural mas não têm efeitos no critério da despesa. Nesse contexto, 2017 representou o pico do ciclo económico na Bélgica. Consequentemente, foram registadas receitas excecionais (que representaram cerca de 0,1 % do PIB), principalmente devido a um aumento das receitas tanto dos impostos diretos como indiretos, que excedeu as elasticidades normais.
- Por último, as incertezas que subsistem quanto ao tratamento do substancial aumento dos pagamentos de IRC cobrados em 2017 e 2018 (cerca de 0,5 % do PIB em 2017 e 0,7 % do PIB em 2018). Em 2017, foram introduzidas sobretaxas mais elevadas em caso de incumprimento dos pagamentos por conta. Esse facto introduziu uma alteração permanente no calendário das receitas correntes, transferindo - pelo menos em parte - a cobrança fiscal do momento da liquidação *ex post* do imposto para o momento dos pagamentos por conta, o que resulta num pico excepcional e temporário das receitas fiscais. Nesse contexto, a Comissão formulou, no seu relatório de maio de 2018 nos termos do artigo 126.º, n.º 3, uma reserva sobre a natureza do aumento observado no IRC. Nas suas previsões da primavera de 2019, a Comissão considera que em 2017 e 2018 existe um aumento pontual das receitas equivalente a 0,5 % do PIB, a compensar eventualmente por receitas fiscais mais baixas nos anos seguintes. A partir de 2018, teve lugar um aumento estrutural adicional da cobrança de impostos, no valor de 0,2 % do PIB.

Nesse contexto, o Programa de Estabilidade de 2019 considera como estrutural uma proporção mais elevada do aumento das receitas do IRC. A Comissão reconhece que tal continua a ser uma possibilidade. Uma revisão *ex post* em alta do efeito permanente da medida melhoraria a avaliação da situação orçamental subjacente. Consequentemente, a abordagem relativamente prudente das previsões da Comissão da primavera de 2019 constitui um fator relevante a ter em conta na avaliação global, dada a magnitude das receitas adicionais (cerca de 0,5 % do PIB em 2017 e 0,7 % do PIB em 2018), bem como o seu elevado nível de incerteza.

Num contexto de tal incerteza, e em consonância com a análise do ano passado, esse fator, que é relevante para a avaliação global à luz tanto da magnitude das receitas adicionais como do elevado nível de incerteza no que se refere ao grau em que serão temporárias, dificulta a obtenção, no contexto do presente relatório, de quaisquer conclusões sobre a importância do desvio em relação à trajetória de ajustamento em direção ao OMP, tanto para 2018 como para 2017 e 2018 considerados em conjunto.

O projeto de plano orçamental da Bélgica de 2019 era acompanhado de um pedido formal solicitando o recurso à flexibilidade prevista no âmbito da vertente preventiva, em conformidade com a «Posição comumente acordada sobre a flexibilidade no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento», aprovada pelo Conselho ECOFIN em fevereiro de 2016. A Bélgica solicitou um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao OMP, tendo em vista a execução de reformas estruturais importantes com um impacto positivo na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Todas as partes

relevantes já foram legisladas e o Programa de Estabilidade de 2019 especifica um calendário de execução credível. O pedido de flexibilidade para a execução de reformas estruturais faz referência a uma «reorientação da fiscalidade» e às reformas do sistema de pensões, do regime de IRC, do mercado de trabalho e da administração pública. Visto que o pedido de autorização de desvio temporário deve ser apresentado no ano anterior à aplicação da cláusula, a Comissão avaliou o cumprimento dos critérios de elegibilidade para a cláusula relativa às reformas estruturais a partir de 2019. As previsões da Comissão da primavera de 2019 apontam para que a Bélgica continue a respeitar o valor de referência mínimo em 2019, o que assegura uma margem de segurança quanto ao limite do défice, fixado em 3 % do PIB. Nesta base, a Comissão considera que a Bélgica é elegível para o pedido de desvio temporário de 0,5 % do PIB em 2019, por motivo de reformas estruturais. Tendo em conta esta flexibilidade, a Bélgica deverá portanto prosseguir um ajustamento estrutural anual em direção ao OMP de 0,1 % do PIB em 2019, o que corresponde a uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não superior a 2,8 %.

Para 2019, as previsões da primavera da Comissão projetam uma taxa de crescimento da despesa que ultrapassa o valor de referência em 0,4 % do PIB, o que aponta para um ligeiro desvio. Por sua vez, o saldo estrutural deverá manter-se estável, o que aponta para um ligeiro desvio (-0,1 % do PIB) em relação ao ajustamento estrutural recomendado. Considerando os anos de 2018 e 2019 no seu conjunto, o valor de referência para a despesa aponta para um risco de desvio significativo, com um desvio médio de 0,6 % do PIB. De acordo com as previsões da Comissão, o desvio médio projetado para o saldo estrutural durante o mesmo período ascende a 0,3 % do PIB, o que indicia também um risco de desvio significativo. Assim, a avaliação global confirma o risco de um desvio significativo para 2018 e 2019, considerados em conjunto.

Em 2020, a Bélgica deverá prosseguir um ajustamento estrutural anual em direção ao OMP que se traduz numa taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 1,6 %, o que corresponderia a um ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, o crescimento da despesa pública primária em termos nominais em 2020, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e de medidas pontuais, deverá ultrapassar o valor de referência aplicável à despesa em 1,3 % do PIB, o que aponta para um risco de desvio significativo. O saldo estrutural deverá sofrer uma deterioração de 0,3 pontos percentuais do PIB em 2020, apontando assim também para um risco de desvio significativo, de 0,9 % do PIB.

Na sequência de uma avaliação global, prevê-se atualmente que irá ocorrer um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento rumo ao OMP em 2019 e 2020, o que poderá comprometer a conformidade com os requisitos da vertente preventiva do Pacto.

Caixa 1: Flexibilidade no âmbito da vertente preventiva

No contexto da supervisão orçamental levada a cabo pela Comissão nos últimos anos, a Bélgica beneficiou das cláusulas de flexibilidade e da autorização de desvio previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). O Regulamento (CE) n.º 1466/97 prevê a possibilidade de despesas adicionais, desde que decorram de uma ocorrência excecional, que o impacto nas finanças públicas seja significativo e que a sustentabilidade não fique comprometida pelo facto de se autorizar um desvio temporário em relação à trajetória de ajustamento em direção ao OMP. Neste quadro, a Bélgica beneficiou, entre 2015 e 2017, de autorizações de desvio que, acumuladas, ascenderam a cerca de 763 milhões de EUR, ou

0,18 % do PIB. A flexibilidade concedida à Bélgica foi um fator relevante para garantir a sua conformidade (em termos gerais) com a vertente preventiva do PEC com base nos dados da execução, em especial no que respeita a 2015, 2016 e 2017. A Comissão considerou igualmente que a conformidade com a vertente preventiva constitui um fator atenuante essencial para não desencadear um procedimento por défice excessivo, apesar do incumprimento, à primeira vista, do valor de referência para a redução da dívida.

Em 2015, foi concedida à Bélgica uma flexibilidade de 0,03 % do PIB para despesas adicionais relacionadas com o afluxo excecional de refugiados.

No que respeita a 2016, a flexibilidade concedida à Bélgica ascendeu a 0,13 % do PIB, dos quais 0,08 % do PIB correspondem às despesas adicionais elegíveis devido ao afluxo excecional de refugiados e 0,05 % do PIB às medidas de segurança devido à gravidade da ameaça terrorista.

No que respeita a 2017, a flexibilidade concedida à Bélgica ascendeu a 0,02 % do PIB, para medidas de segurança.

No que respeita a 2019, a Comissão considerou que a Bélgica é elegível para um desvio temporário em relação à trajetória de ajustamento em direção ao OMP equivalente a 0,5 % do PIB, com vista à execução de reformas estruturais importantes com um impacto positivo na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas («cláusula das reformas estruturais»).

Investimento público

O investimento público deverá permanecer estável em 2,4 % do PIB ao longo do período abrangido pelas previsões. De 2009 a 2016, o investimento público foi inferior ao défice das administrações públicas. Em 2017, o défice das administrações públicas caiu para níveis inferiores ao rácio de investimento, situação que se tem mantido desde então.

O governo federal tem vindo a aplicar um «Pacto Nacional para o Investimento Estratégico» que projeta um aumento significativo do investimento em infraestruturas. O seu objetivo é identificar os obstáculos ao investimento privado e acelerar o mesmo em domínios essenciais através da mobilização de meios privados (55 %) e públicos (45 %). As regiões e as comunidades podem associar-se à iniciativa.

4.2. Situação da dívida pública a médio prazo

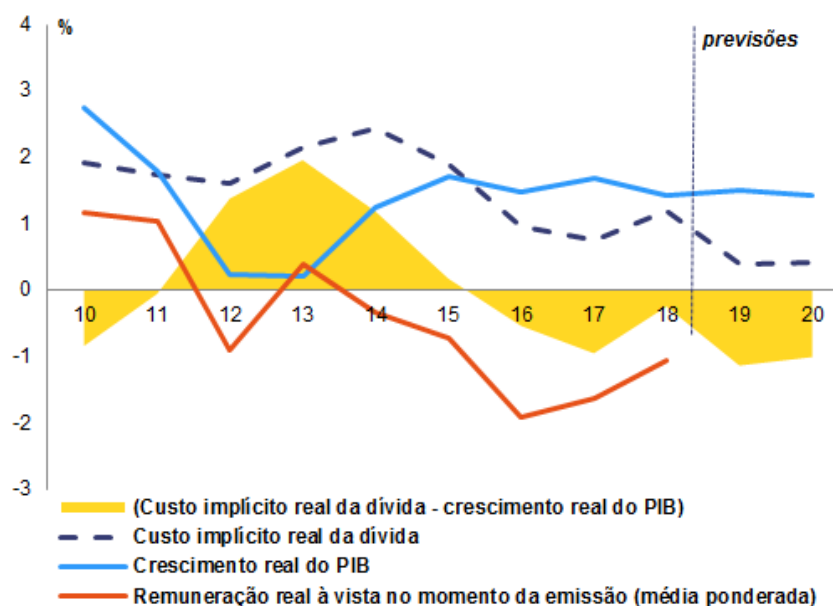
Dinâmica da dívida

Entre 1997 e 2007, o rácio dívida pública/PIB da Bélgica diminuiu 36 pontos percentuais, graças a excedentes primários consideráveis (embora gradualmente decrescentes). Esta tendência de redução sustentada da dívida foi interrompida pela crise financeira e económica de 2008. No final de 2007, a dívida das administrações públicas belgas situava-se em 87 % do PIB. Aumentou para 107 % do PIB em 2014, o que representa um aumento de 20 pontos percentuais, em comparação com o aumento de 27 pontos percentuais constatado na área do euro.

O aumento entre 2007 e 2014 deveu-se fundamentalmente aos efeitos agravantes de tipo «bola de neve» (+10,5 pp.) e aos ajustamentos *stock-fluxo* (+9,4 pp.), bem como ao desaparecimento dos anteriores excedentes primários (ver gráfico 1). O efeito de «bola de neve» reflete o modo como as despesas com juros ultrapassaram globalmente o crescimento

nominal desde 2008. No entanto, o agravamento anual resultante desta dinâmica no período de 2008-2015, com um valor médio de 1,4 pontos percentuais, foi semelhante ao registado no período de 1997-2007, uma vez que o efeito de um crescimento nominal mais baixo (no denominador) foi compensado pela diminuição das despesas com juros em relação ao PIB (no numerador). Este rácio continuou a diminuir após 2007, uma vez que as taxas de juro em declínio contínuo compensaram o aumento do rácio da dívida. Uma nova redução das despesas com juros resultou num efeito de «bola de neve» ligeiramente favorável em 2016, pela primeira vez desde 2011.

Gráfico 1. Causas do efeito de «bola de neve» na dívida pública



O substancial aumento da dívida decorrente dos ajustamentos *stock-fluxo* ocorreu principalmente em 2008 e 2011, quando o Estado belga se viu obrigado a intervir no sistema financeiro. Em 2008, as autoridades prestaram apoio às seguintes instituições: *Fortis*, *KBC*, *Dexia* e *Ethias*. Em 2011, o Estado belga adquiriu o *Dexia Belgium*, que é hoje o banco *Belfius*. A recuperação de parte dos resgates do setor financeiro deu origem a ajustamentos *stock-fluxo* em baixa correspondentes a 3,9 % do PIB no período de 2012-2017. As participações remanescentes incluem 7,8 % no *BNP Paribas*, 100 % do *Belfius*, 100 % da seguradora *Ethias* (incluindo participações das autoridades regionais e locais) e 51,4 % do banco *Dexia*. Os dividendos pagos pelas instituições financeiras representaram cerca de 0,2 % do PIB em 2018.

Desde 2017, a aceleração dos excedentes primários positivos tornou-se a principal força motriz da diminuição do rácio da dívida. Essa evolução evidencia a forma como o retorno a excedentes primários substanciais constitui uma condição necessária para colocar a dívida numa trajetória claramente descendente e cumprir o valor de referência para a redução da dívida.

Em 2018, o ajustamento *stock-fluxo* com um efeito de agravamento da dívida em 0,5 % do PIB reflete principalmente a diferença entre os juros recebidos e pagos.

De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, o rácio dívida/PIB deverá diminuir 0,7 pontos percentuais em 2019, para 101,3 % do PIB. Um excedente primário de

0,8 % do PIB e um efeito de «bola de neve» favorável equivalente a 0,6 % do PIB, na sequência de um aumento do deflator do PIB e da diminuição das despesas com juros, são parcialmente anulados por ajustamentos *stock-fluxo* em alta. Prevê-se uma tendência semelhante em 2020, com uma diminuição da dívida para 100,7 % do PIB num cenário de políticas inalteradas.

Despesas com juros

Em linha com a tendência geral da área do euro, as taxas de juro dos instrumentos de dívida belgas situam-se em níveis historicamente baixos. O rendimento das obrigações a dez anos foi, em média, de 0,57 % no primeiro trimestre de 2019. O *spread* entre as obrigações da Bélgica e da Alemanha manteve-se em geral estável ao longo dos últimos anos. Verificou-se uma média de 37, 41, 35 e 53 pontos de base em 2016, 2017, 2018 e no primeiro trimestre de 2019, respetivamente, em comparação com um máximo de 366 pontos de base no final de novembro de 2011. A taxa de juro implícita da dívida pendente diminuiu de forma constante nos últimos anos, passando de 4,6 % em 2007 para 2,4 % em 2018. Prevê-se que venha a diminuir ainda mais, para 2,2 % em 2020.

Sustentabilidade da dívida

As autoridades belgas têm vindo a aproveitar as condições de mercado favoráveis para refinanciar a dívida pendente com taxas muito mais baixas e prazos de vencimento consideravelmente mais longos. A maturidade média das emissões a longo prazo manteve-se a um nível elevado, de 14,8 anos em 2018 (15,0 anos em 2017 e 17,5 anos em 2016), com uma remuneração média ponderada de 0,95 % (0,9 % em 2017 e 0,8 % em 2016). O resultado foi que a maturidade remanescente média da carteira total de dívida a nível federal⁸ aumentou para 9,6 anos no final de 2018⁹. É a mais elevada de sempre e compara com cerca de 6 anos até 2009 e com 8 anos no final de 2015¹⁰. O risco de revisão de taxas de juro da dívida federal num horizonte a 12 e a 60 meses¹¹ diminuiu significativamente em 2018, respetivamente para 16,0 % e 40,1 %, quando se situava em 20,3 % e 56,8 % no final de 2012¹². Atualmente, a Bélgica não parece estar em risco de tensão financeira a curto prazo. Se as taxas de juro comessem a subir, o elevado nível da dívida implicaria um aumento substancial das despesas com juros ao longo do tempo, mas a elevada maturidade remanescente média implica que essa subida só se concretizaria gradualmente.

⁸ A dívida federal representa 84,6 % da dívida das administrações públicas.

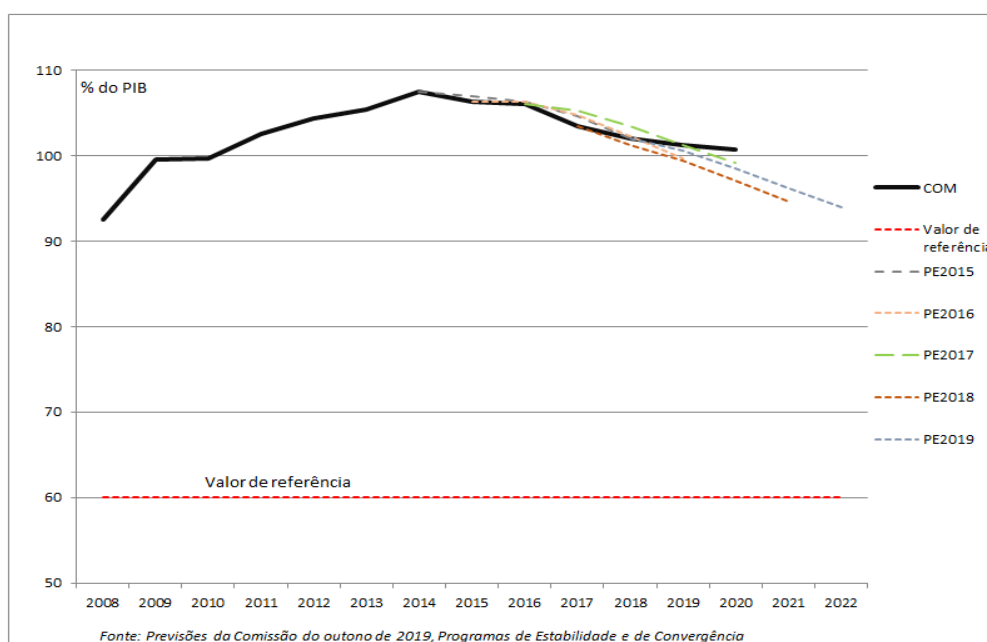
⁹ Agência de Dívida da Bélgica, Análise das perspetivas para 2018-2019.

¹⁰ Agência de Dívida da Bélgica, Análise das perspetivas para 2018-2019.

¹¹ A proporção da dívida pendente que vence num determinado período ou que está sujeita a alterações das taxas de juro devido a uma taxa de juro variável.

¹² Agência de Dívida da Bélgica, Análise das perspetivas para 2018-2019.

Gráfico 2. Projeções da dívida nos sucessivos programas de estabilidade (% do PIB)



A sensibilidade a potenciais choques ao nível do crescimento nominal e das taxas de juro, bem como uma situação de partida desfavorável, resultam em elevados riscos para a sustentabilidade a médio prazo. Num cenário de políticas inalteradas, prevê-se que o nível da dívida aumente e atinja um máximo de 103,4 % do PIB em 2029¹³, mantendo-se assim muito acima do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado. A aplicação integral do Programa de Estabilidade colocaria a dívida numa trajetória descendente até 2029, embora permanecendo acima do valor de referência de 60 % do PIB nesse ano. No entanto, o esforço orçamental necessário para atingir o OMP será substancial, tendo em conta que se estima que o défice estrutural atinja 1,4 % do PIB em 2019, num cenário de políticas inalteradas.

Por último, a sustentabilidade da dívida pública também é determinada pelo potencial de crescimento da economia. Tal como acima descrito, o declínio gradual do crescimento da produtividade total dos fatores desde o início da década de 1990 fez baixar o crescimento potencial. Esse facto sublinha a importância da aplicação de reformas estruturais para estimular o crescimento potencial. Os progressos no que respeita às reformas são discutidos na secção 4.3.

¹³ Relatório de Sustentabilidade Orçamental 2018, Volume 2 — Análise por país. As projeções partem das previsões do inverno de 2019 da Comissão Europeia, com o pressuposto de políticas inalteradas a traduzir-se num saldo primário estrutural que é mantido constante (excluindo os custos do envelhecimento) ao nível do último ano abrangido pelas previsões (2020). O cenário de base baseia-se nos seguintes pressupostos macroeconómicos para o longo prazo: o crescimento do PIB potencial irá manter-se em cerca de 1,2 %; a inflação e a variação do deflator do PIB irão estabilizar-se em 2 % a médio prazo; as taxas de juro a longo prazo da nova dívida e da dívida renovada irão convergir para 3 % em termos reais até 2027 e as taxas de curto prazo para um valor coerente com as taxas de juro de longo prazo e com a curva de rendimento histórica (pré-crise) na área do euro (ver também Comissão Europeia, 2012). Os custos projetados do envelhecimento demográfico baseiam-se no relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2018.

4.3. Situação económica a médio prazo

Apesar de um recente abrandamento do crescimento, as condições macroeconómicas continuam a ser favoráveis e não podem ser consideradas um fator atenuante importante para explicar as lacunas da Bélgica em matéria de cumprimento do valor de referência para a redução da dívida. Com efeito, o crescimento económico nominal deverá manter-se estável ao longo do período abrangido pelas previsões. A Bélgica realizou progressos limitados em resposta às recomendações específicas por país de 2018, mas numa perspetiva plurianual realizou importantes reformas estruturais para aumentar a sustentabilidade do seu sistema de pensões e reformar a fiscalidade e o mercado de trabalho, incluindo a indexação dos salários, de modo a apoiar a competitividade.

Condições cíclicas, crescimento potencial e inflação

A economia belga demonstrou ser bastante resistente na sequência da recessão económica mundial em 2009. O PIB recuperou rapidamente para os níveis anteriores à crise. No entanto, a recuperação verificada em 2010 e 2011 foi seguida de uma estagnação do crescimento do PIB em 2012 e 2013. A forte recuperação observada em 2014 e 2015, com um crescimento de 1,4 % e 1,7 %, respetivamente, foi seguida de uma ligeira quebra para 1,5 % em 2016, devido ao contexto externo mais desfavorável e ao impacto negativo, embora transitório, da situação de segurança ligada aos ataques terroristas de março de 2016. O crescimento foi entretanto retomado e atingiu 1,7 % em 2017. No entanto, voltou a regredir para 1,4 % em 2018, prevendo-se que continue a diminuir para 1,2 % em 2019 e 2020 devido a uma forte procura interna, que irá contrariar a contribuição decrescente e negativa das exportações líquidas em 2019 e 2020, respetivamente.

As estimativas apontam para um crescimento potencial médio de 1,3 % na Bélgica no período 2016-2019. O abrandamento em comparação com a situação anterior a 2009 é generalizado, uma vez que reflete a continuação de uma tendência a longo prazo de diminuição dos ganhos na produtividade total dos fatores (que se estima ter estabilizado a um nível baixo nos últimos anos), uma diminuição da contribuição do trabalho para o crescimento potencial (devido a um crescimento mais lento da população em idade ativa) e uma ligeira diminuição da acumulação de capital. Estima-se que o hiato negativo do produto terá sido anulado em 2017, em comparação com um nível recorde de -1,6 % em 2013. Deverá manter-se com um nível positivo e estável, de 0,2 % do PIB, durante o período 2019-2020.

O crescimento relativamente baixo do PIB nominal até 2015 teve um impacto importante na evolução do rácio dívida/PIB nesses anos, aumentando o ajustamento estrutural necessário para assegurar que o rácio da dívida se mantivesse numa trajetória descendente e sólida, como exigido pelo valor de referência da dívida. O saldo primário foi também afetado por essas condições cíclicas, que acabaram por ter efeitos na dívida pública.

Quadro 3: Evolução macroeconómica e orçamental^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PE2019	COM	PE2019
PIB real (variação em %) ^b	1,7	1,5	1,7	1,4	1,2	1,3	1,2	1,4
Deflator do PIB (variação em %)	1,0	1,8	1,7	1,2	1,5	1,7	1,6	1,6
PIB potencial (variação em %)	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Hiato do produto (% do PIB potencial)	-0,3	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Dívida pública bruta	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Saldo das administrações públicas	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Saldo primário	0,6	0,4	1,6	1,6	0,8	1,3	0,5	1,8
Medidas pontuais e outras medidas temporárias	0,1	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0
Formação bruta de capital fixo das administrações públicas	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4
Saldo corrigido de variações cíclicas	-2,2	-2,3	-1,0	-0,8	-1,4	-0,9	-1,6	-0,3
Saldo primário corrigido de variações cíclicas	0,8	0,5	1,5	1,4	0,7	1,2	0,4	1,6
Saldo estrutural ^c	-2,3	-2,3	-1,4	-1,4	-1,4	-0,9	-1,8	-0,3
Saldo primário estrutural	0,7	0,6	1,0	0,9	0,7	1,2	0,3	1,6
Notas:								
^a Em percentagem do PIB, salvo disposição em contrário.								
^b Ajustamentos de calendário, apenas no PE2019.								
^c Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e outras medidas temporárias.								
Fonte: Programa de Estabilidade de 2019 (PE2019) e previsões da Comissão da primavera de 2019 (COM)								

No entanto, a melhoria das condições macroeconómicas registada desde 2016 significa que estas já não podem ser consideradas como um importante fator atenuante para explicar a diferença em relação ao valor de referência para a dívida (1,1 % do PIB em 2018, em termos retrospectivos). Após um longo período de fraco crescimento dos preços no mercado interno, até 2015, a inflação acelerou na Bélgica para 2,2 % em 2017 e para 2,3 % em 2018. O deflator do PIB deverá agora acelerar, passando de um crescimento de 1,2 % em 2018 para 1,5 % em 2019 e 1,6 % em 2020, abaixo dos níveis observados em 2016 e 2017 (1,8 % e 1,7 %, respetivamente). O crescimento do PIB nominal deverá aumentar ligeiramente, passando de 2,6 % em 2018 para 2,8 % em 2019 e 2020, mantendo-se abaixo das taxas observadas em 2016 (3,1 %) e 2017 (3,4 %).

As taxas de juro em declínio criaram um contexto favorável à consolidação orçamental. A taxa de juro nominal implícita sobre a dívida pública belga tem vindo a diminuir continuamente nas últimas duas décadas, tendência que se tem vindo a acelerar nos últimos anos. Por conseguinte, o total das despesas com juros das administrações públicas continuou a diminuir em termos de percentagem do PIB. Entre 2008 e 2018, as despesas com juros diminuíram em cerca de 1,6 pontos percentuais do PIB, com registo de uma diminuição de 0,4 pontos percentuais do PIB em 2017 e 0,1 pontos percentuais do PIB em 2018. Neste contexto de queda das despesas com juros, o saldo estrutural estável em 2018-2019 é acompanhado de uma deterioração do saldo primário estrutural em ambos os anos em causa (-0,1 pontos percentuais e 0,2 pontos percentuais, respetivamente). A análise de sensibilidade incluída no Programa de Estabilidade de 2019 salienta a forma como um aumento linear da curva de rendimento em 100 pontos de base implicaria custos mais elevados, em 0,03 % do PIB em 2019 e 0,25 % do PIB em 2022¹⁴, apesar de uma base de referência com os pagamentos de juros em baixa. Essa análise sublinha os riscos inerentes a uma estratégia de

¹⁴ Programa de Estabilidade da Bélgica para 2019-2022, p. 21.

consolidação fortemente dependente dos ganhos excepcionais decorrentes de uma diminuição das despesas com juros.

Reformas estruturais

Na sua comunicação de 13 de janeiro de 2015, a Comissão reforçou a ligação entre a aplicação efetiva das reformas estruturais, o investimento e a responsabilidade orçamental no apoio ao emprego e ao crescimento, no âmbito das atuais regras do PEC.

O relatório de 2019 relativo à Bélgica concluiu que o país realizou progressos limitados em resposta às recomendações específicas por país de 2018. Foram realizados progressos limitados em termos de repartição das metas orçamentais entre os vários níveis de governo de uma forma passível de aplicação e de uma melhor composição das despesas públicas. Em contraste com 2018, quando foi possível alcançar um acordo entre todos os níveis de governo no que respeita à realização do OMP até 2020, este ano o Comité de Concertação¹⁵ limitou-se a registar a trajetória global do programa de estabilidade em direção ao OMP até 2021 (ou seja, não o aprovou formalmente). Além disso, tal como aconteceu no passado, também não houve qualquer compromisso formal sobre os objetivos orçamentais anuais entre as diferentes subentidades que compõem cada entidade. Além disso, dado que o Governo belga não goza de plenos poderes orçamentais desde dezembro de 2018, de acordo com as normas constitucionais e/ou convenções nacionais, o comité tomou a decisão de classificar as metas orçamentais constantes do Programa de Estabilidade como «indicativas». No que respeita às análises das despesas, a região flamenga está a aplicar um programa-piloto para as introduzir como um dos elementos estruturais do seu quadro orçamental. O governo federal está a trabalhar num plano estratégico para integrar as análises das despesas no seu processo orçamental. No entanto, até à data, não foi realizada qualquer análise das despesas a nível federal, apesar da urgente necessidade de revisão das prioridades em matéria de despesas. Entretanto, o Pacto Nacional para Investimentos Estratégicos projeta um aumento do investimento em infraestruturas de 150 mil milhões de EUR até 2030, dos quais 82,5 milhões de EUR seriam da responsabilidade do setor privado. Embora as Comunidades estejam a introduzir gradualmente reformas importantes em matéria de educação (abrangendo por exemplo vários setores da Comunidade Flamenga e o Pacto de Excelência da Comunidade Francesa), registaram-se progressos limitados no que diz respeito à formação profissional e ao apoio aos capitais próprios. Registaram-se progressos limitados na promoção do investimento em capital baseado no conhecimento, ainda que as medidas variem de âmbito aos níveis regional, comunitário e federal. Os progressos em matéria de regulamentação setorial foram globalmente limitados, nomeadamente no que respeita à melhoria do funcionamento do setor retalhista. Em determinadas profissões, a concorrência continua a ser travada por restrições regulamentares.

O relatório por país destaca também as medidas de apoio ao recentemente observado crescimento económico gerador de emprego, através de uma competitividade melhorada, incluindo uma «reorientação da fiscalidade»; de uma reforma do mercado de trabalho que, entre outros aspetos, apoie as políticas de moderação salarial; bem como de uma reforma do IRC. Foram legisladas reduções graduais do IRS e das contribuições dos empregadores para a

¹⁵ O Comité de concertação (*Comité de concertation/Overlegcomité*) reúne todos os níveis da administração belga na tentativa de obter uma posição comum nos casos em que as competências são partilhadas ou para resolver conflitos entre os diferentes níveis de governo.

segurança social, com reduções mais do que proporcionais para os salários mais baixos. Essas condições mais favoráveis aplicáveis aos salários baixos favorecem os jovens e as pessoas pouco qualificadas, que tendem a ter salários mais baixos, mas também taxas de emprego mais baixas; apoia, assim, a entrada no mercado de trabalho (ativação) de alguns dos grupos mais vulneráveis. No entanto, o trabalho continua a ser altamente tributado como fator de produção na Bélgica. Embora a chamada «reorientação da fiscalidade» tenha reduzido a cunha fiscal sobre o trabalho (imposto sobre o rendimento acrescido das contribuições dos empregadores e dos trabalhadores) para os trabalhadores com salários muito baixos (50 % do salário médio), a cunha fiscal sobre os salários médios continua a ser a mais elevada da UE. No que respeita à elevada carga fiscal sobre o trabalho, isto deve-se a uma redução dos escalões do IRS, embora a «reorientação da fiscalidade» tenha alargado a base do escalão de imposto de 40 %, uma vez que mesmo pessoas com rendimentos médios estão sujeitas à taxa de imposto sobre o rendimento mais elevada. O alargamento da base de tributação através da redução das despesas fiscais poderia gerar as receitas necessárias para alargar os escalões de tributação, uma vez que a utilização extensiva das despesas fiscais reduz a eficiência do sistema fiscal belga. Neste contexto, a recente reforma do IRC, no sentido de um sistema com taxas de imposto mais baixas e menos isenções fiscais, contribuirá para simplificar o sistema fiscal e para aumentar a atratividade da economia belga.

A Bélgica modernizou o seu sistema público de pensões nos últimos anos. Um primeiro conjunto de reformas do sistema de pensões foi aprovado em 2015. Foram reduzidas as possibilidades de reforma antecipada, aumentando o rigor dos requisitos de elegibilidade normal, tanto para a reforma antecipada como para a pré-reforma, e a idade legal da reforma irá passar de 65 para 66 anos em 2025 e para 67 anos até 2030. Em resultado dessas reformas, e tendo em conta as novas projeções demográficas do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento para a Bélgica, de 2018, prevê-se que as despesas públicas com pensões aumentem 2,9 pontos percentuais do PIB até 2070, com o maior aumento nas próximas duas décadas, em comparação com os 3,3 pontos percentuais que se previa antes da sua adoção (considerando o período de 2013-2060). A esperança de vida, contudo, deverá aumentar mais rapidamente do que a idade efetiva de reforma. A introdução de uma ligação entre, por um lado, a idade legal para a reforma ou a reforma antecipada e, por outro, o aumento da esperança de vida, em particular, ajudaria a conter os custos decorrentes do envelhecimento para lá de 2030. Além disso, as condições de reforma antecipada para vários grandes grupos de funcionários públicos continuam a ser mais favoráveis do que as condições para os outros trabalhadores. As despesas públicas com cuidados de longa duração deverão aumentar 1,7 pontos percentuais do PIB até 2070, o que representa um aumento acima da média, partindo daquele que é já um dos níveis mais elevados da UE.

No entanto, após a publicação do relatório por país de 2019, o parlamento adotou uma série de medidas adicionais. Essas medidas incluem o chamado «Acordo para o emprego», um pacote de 28 medidas relativas ao mercado de trabalho que está dividido em dois pilares: o pilar orçamental e o pilar social. Incluem novos incentivos para apoiar a criação de empregos e o emprego em termos gerais, promover a formação profissional e a atualização das competências, aumentar a participação dos trabalhadores mais velhos e oferecer novas possibilidades de mobilidade aos trabalhadores, para além da possibilidade, já existente, de «trocar o carro por dinheiro». Por último, está em curso uma reforma da administração pública, mas o programa não fornece pormenores quantitativos sobre o seu impacto.

4.4. Outros fatores considerados relevantes pela Comissão

Entre outros fatores considerados pertinentes pela Comissão, é atribuída especial atenção às contribuições financeiras destinadas a promover a solidariedade internacional e a atingir os objetivos estratégicos da União, à dívida contraída sob a forma de apoio bilateral e multilateral entre Estados-Membros com vista a salvaguardar a estabilidade financeira e à dívida relacionada com operações de estabilização financeira durante importantes perturbações financeiras (artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97).

As operações de resgate no setor financeiro explicam parte do aumento da dívida desde 2007, como referido na secção 4.2. O impacto cumulativo direto da dívida resultante dessas operações atingiu quase 7 % do PIB em 2011, mas diminuiu para cerca de 3 % do PIB a partir de 2018, devido à venda de alguns dos ativos adquiridos, bem como ao reembolso de empréstimos. Os passivos contingentes relacionados com garantias concedidas ao setor financeiro estão todos ligados ao *Dexia*. Na pendência de uma resolução completa, o Estado belga é garante de 51,4 % dos passivos do *Dexia*. Essas garantias atingiam 7,4 % do PIB em abril de 2019, contra 8,7 % no final de 2016.

O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 473/2013 exige que o presente relatório considere igualmente «a medida em que o Estado-Membro em causa teve em conta o parecer da Comissão» no seu projeto de plano orçamental, como referido no artigo 7.º, n.º 1, do mesmo regulamento. O parecer da Comissão sobre o projeto de plano orçamental da Bélgica de 2019 apontava para um risco de incumprimento das disposições do PEC em 2018-2019. Em particular, as projeções apontam para um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento exigido em direção ao OMP e para um risco de incumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2018 e 2019. A Comissão convidou as autoridades a aplicarem as medidas necessárias no âmbito do processo orçamental nacional para assegurar a conformidade do orçamento de 2019 com o PEC e a utilizarem as receitas extraordinárias para acelerar o ritmo de redução do rácio dívida pública/PIB. No entanto, o parlamento não adotou um orçamento federal para 2019. Após a demissão do Primeiro-Ministro belga, em 18 de dezembro de 2018, um governo de gestão apenas tem vindo a adotar orçamentos «de gestão corrente». Desde março de 2019, o parlamento tem vindo a concretizar outras medidas do «Acordo para o emprego» (ver secção 4.3.).

4.5. Outros fatores apresentados pelo Estado-Membro

Em 31 de maio de 2019, as autoridades belgas transmitiram documentos relativos aos fatores pertinentes, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 (a seguir designadas as «observações da Bélgica»). A análise apresentada nas outras secções do presente relatório já abrange em termos globais os fatores invocados pelas autoridades.

As observações da Bélgica sublinham o impacto da «reorientação da fiscalidade» e do «Acordo para o emprego» no reforço da criação de emprego, com efeitos tanto a nível da oferta como da procura de mão-de-obra. Neste contexto, a primeira reduz tanto os custos da mão-de-obra como os encargos sobre os rendimentos do trabalho, enquanto o segundo promove uma maior participação no mercado de trabalho, incluindo no que se refere a ofertas de emprego em profissões com escassez de mão-de-obra. As observações das autoridades referem também a reforma do IRC, que resultou numa redução significativa da taxa de imposto para as empresas, com especial incidência nas pequenas e médias empresas (PME). Salientam um plano estratégico de investimento público (o «*Pacto Nacional para Investimentos Estratégicos*») que já identificou seis áreas temáticas e quatro áreas

transversais nas quais os futuros governos terão de especificar os investimentos em mais pormenor. Por último, sublinham a continuação da reforma do sistema de pensões, com medidas já implementadas na legislatura anterior, nomeadamente a fim de aumentar a idade e as condições de carreira para a reforma antecipada; e novas medidas para aumentar a idade em que se pode entrar em reforma antecipada, harmonizar os regimes, combater certas formas de abuso e incentivar o desenvolvimento das pensões do segundo pilar.

Outros fatores pertinentes invocados pelas autoridades belgas incluem o consenso geral que existe no país no sentido de reduzir a dívida pública e os défices, evidenciado pelo sistema de rigorosa disciplina orçamental introduzido pelo Governo de gestão desde dezembro de 2018. As observações da Bélgica incluem igualmente uma avaliação da evolução dos pagamentos por conta do IRC. Decompõem nomeadamente essa evolução numa componente estrutural e numa componente pontual. A primeira componente deve-se, entre outros fatores, à reforma e à taxa de redução dos juros nominais, bem como ao aumento dos excedentes de exploração brutos das empresas. A segunda está relacionada com a transição dos pagamentos *ex-post* fiscais para os pagamentos por conta, que resulta das sobretaxas acrescidas para as empresas que não tenham efetuado pagamentos por conta a partir de 1 de janeiro de 2017. As autoridades estimam uma repartição igual (50 %) entre estas duas componentes.

5. CONCLUSÕES

A dívida bruta das administrações públicas ascendia a 102,0 % do PIB no final de 2008, continuando portanto bastante acima do valor de referência de 60 % do PIB. A Bélgica não deverá cumprir o valor de referência para a redução da dívida em 2018. Além disso, de acordo com as previsões da Comissão a Bélgica não deverá cumprir o valor de referência para a redução da dívida em 2019 nem em 2020, com base num cenário de políticas inalteradas. Isto sugere que, antes de se considerarem todos os fatores pertinentes, o critério da dívida, tal como definido no Tratado, não parece à primeira vista ter sido cumprido em 2018. Em conformidade como Tratado, o presente relatório analisou também os fatores pertinentes.

Uma avaliação global da conformidade com a vertente preventiva aponta para grandes incertezas relacionadas com fatores-chave do desempenho orçamental em 2017 e 2018, nomeadamente no que respeita à medida em que a recente melhoria do saldo nominal assume uma natureza estrutural. Não se pode excluir a existência de um desvio significativo ao longo de 2017 e 2018, mesmo após a consideração dessas incertezas. Ao mesmo tempo e de qualquer modo, a ultrapassagem do limiar de 0,25 % do PIB que configura um desvio significativo parece ser muito reduzida, uma vez consideradas essas incertezas. Assim, e partindo dessa base, não existem elementos de prova suficientemente sólidos que permitam concluir da existência de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento em direção ao OMP em 2018, nem em 2017 e 2018, quando considerados em conjunto. A avaliação conclui que a Bélgica apresenta o risco de algum desvio em 2019 e de um desvio significativo tanto em 2018 e 2019, quando considerados em conjunto, assim como em 2020. Assim sendo, deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Seria prudente utilizar as eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida das administrações públicas. Ao mesmo tempo, o rácio da dívida da Bélgica diminuiu 5,5 pontos percentuais desde 2014, prevendo-se que venha a diminuir ainda mais 1,3 pontos percentuais

até 2020, apesar de importantes ajustamentos *stock-fluxo* com efeito de agravamento da dívida nos últimos e nos próximos anos.

A Bélgica realizou progressos na execução das reformas estruturais anunciadas desde o início de 2015, nomeadamente no domínio das pensões, da competitividade e da fiscalidade. Em relação a várias dessas reformas, os progressos são considerados substanciais. Deverão contribuir para reforçar o potencial de crescimento da economia e para reduzir os riscos de desequilíbrios macroeconómicos, tendo assim um impacto positivo na sustentabilidade da dívida a médio e longo prazo. A natureza não neutra, em termos orçamentais, da reforma fiscal empreendida agravou, contudo, a situação orçamental em 2017 e 2018. Numa carta enviada à Comissão em 31 de maio de 2019, as autoridades belgas sublinharam o seu empenhamento nas reformas estruturais e num plano estratégico para o investimento público.

A análise apresentada no presente relatório inclui a avaliação de todos os fatores pertinentes, nomeadamente: i) as condições macroeconómicas, que deixaram de ser consideradas como um fator suscetível de explicar o incumprimento pela Bélgica do valor de referência para a redução da dívida; ii) a execução de reformas estruturais favoráveis ao crescimento nos últimos anos, algumas das quais são consideradas substanciais e foram projetadas para ajudar a melhorar a sustentabilidade da dívida, apesar do seu impacto orçamental temporário não-neutro; iii) o facto de não existirem elementos de prova suficientemente sólidos que permitam concluir da existência de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento da Bélgica em direção ao OMP em 2018, nem em 2017 e 2018, quando considerados em conjunto. Em termos globais, a análise não foi totalmente conclusiva quanto ao cumprimento ou não-cumprimento do critério da dívida, definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997 do Conselho.