



Bruxelas, 2.3.2022
COM(2022) 85 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Orientações em matéria de política orçamental para 2023

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Orientações em matéria de política orçamental para 2023

1. Introdução

A invasão da Ucrânia pela Rússia veio comprometer a segurança e a estabilidade a nível europeu e a nível mundial. Os acontecimentos mais recentes são um momento decisivo para a Europa, pondo essencialmente em causa a nossa ordem de paz. A UE mantém a solidariedade política e económica com a Ucrânia. Em resposta às ações militares não provocadas nem justificadas levadas a cabo pela Rússia, a UE aprovou um pacote de sanções massivas e bem direcionadas, que terão um importante impacto na economia russa e na sua elite política. Por outro lado, a UE enfrenta alguns desafios imediatos, nomeadamente em matéria de fluxos de refugiados, de segurança e de possíveis contramedidas por parte da Rússia. Esta crise é suscetível de ter um impacto negativo no crescimento, nomeadamente através de repercussões nos mercados financeiros, de novas pressões sobre os preços dos produtos energéticos, da persistência de estrangulamentos na cadeia de abastecimento e de efeitos nefastos sobre a confiança.

A incerteza e os riscos excecionais exigem uma forte coordenação das políticas económicas e orçamentais, se se pretende sair da crise da COVID-19. Uma resposta ambiciosa e coordenada da política orçamental à pandemia, um apoio sem precedentes dos novos instrumentos da UE e uma política monetária acomodatória ajudaram a economia da UE a resistir à crise, e continuam a sustentar a recuperação. No terceiro trimestre de 2021, a UE regressou ao nível de PIB registado antes da crise; previa-se, nas previsões da Comissão do inverno de 2022, que a produção ultrapassasse os níveis anteriores à pandemia em todos os Estados-Membros, até ao final de 2022. No futuro, a política orçamental deverá continuar a ser estreitamente coordenada e assegurar a sustentabilidade orçamental; e, conjugada com a política económica em geral, contribuir para apoiar a recuperação e reencaminhar a economia europeia para uma trajetória de crescimento mais forte e sustentável, apesar da deterioração da conjuntura global.

As políticas orçamentais têm de estar preparadas para reagir a uma rápida evolução da situação. O contexto político está em constante evolução. As medidas de emergência temporárias relacionadas com a pandemia deverão, na sua maioria, ser gradualmente suprimidas em 2022, em consonância com a progressiva normalização da situação sanitária ⁽¹⁾. As perspetivas inflacionistas a curto prazo apontam para uma normalização gradual da política monetária. No entanto, prevê-se que a invasão da Ucrânia tenha um impacto negativo nas perspetivas, que se tornaram mais incertas e são agora afetadas por riscos de revisão desfavorável. A chamada «cláusula de derrogação geral» do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) ⁽²⁾ continuará a ser aplicável em 2022, o que permitirá a

⁽¹⁾ Comissão Europeia (2021) «Projetos de planos orçamentais para 2022: avaliação global», COM(2021) 900 final de 24 de novembro de 2021.

⁽²⁾ Existem disposições específicas nas regras orçamentais da UE que permitem um desvio temporário coordenado e ordenado, relativamente aos requisitos normais, a todos os Estados-Membros que se encontrem numa situação de crise

adaptação da política orçamental à evolução da situação, a fim de fazer face aos desafios imediatos suscitados por esta crise. Com base nas previsões da Comissão do inverno de 2022, a cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser desativada a partir de 2023 ⁽³⁾. Tal será reavaliado com base nas previsões da Comissão da primavera de 2022, tendo em conta o elevado nível de incerteza. Por último, o debate sobre o quadro de governação económica foi relançado em outubro de 2021, com vista a criar um consenso alargado sobre o caminho a seguir, bem antes de 2023 ⁽⁴⁾.

A presente Comunicação proporciona aos Estados-Membros orientações sobre a condução e a coordenação da política orçamental, em função da evolução das perspetivas económicas. As orientações têm em conta a experiência positiva com as orientações semelhantes emitidas em março de 2021, que contribuíram para um debate em permanência no seio do Conselho e do Eurogrupo, bem como com outras partes interessadas da UE e internacionais, sobre a resposta mais adequada em matéria de política orçamental e a sua adaptação. Os princípios retidos têm em conta as previsões da Comissão do inverno de 2022 e deverão nortear os futuros programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros. As orientações serão ajustadas à evolução económica, conforme necessário, e, o mais tardar, no pacote da primavera do Semestre Europeu da Comissão, em finais de maio de 2022.

A restante parte da Comunicação é composta por quatro secções. A secção 2 delinea as perspetivas económicas para 2022 e 2023. A secção 3 define os cinco princípios, com as respetivas implicações, com base nas previsões da Comissão do inverno de 2022, que devem nortear as recomendações orçamentais a propor aos Estados-Membros em maio de 2022 no que se refere aos seus planos orçamentais para 2023. A secção 4 sintetiza o ponto de situação da análise da governação económica. A secção 5 delinea as próximas etapas.

2. Situação económica e perspetivas

A economia da UE entrou no terceiro ano da pandemia de COVID-19, tendo colmatado o hiato relativamente aos níveis de produção anteriores à pandemia. A economia da UE recuperou assinalavelmente em 2021, tendo o desemprego atingido um nível historicamente baixo. Todavia, o ritmo de expansão enfraqueceu no final do ano. A emergência da variante Omicron ocasionou uma nova imposição de restrições à mobilidade, uma nova pressão sobre os sistemas de saúde e uma escassez de mão-de-obra devido a doença, quarentena e deveres de prestação de cuidados. A persistência das perturbações a nível do aprovisionamento,

generalizada provocada por uma recessão económica grave que afete a área do euro ou toda a União (cfr. artigo 5.º, n.º 1, 6.º, n.º 3, 9.º, n.º 1 e 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) 1466/97 e artigos 3.º, n.º 5 e 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) 1467/97).

⁽³⁾ A cláusula de derrogação de âmbito geral foi ativada através da adoção da Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, COM(2020) 123 final de 23 de março de 2020. A decisão sobre a sua desativação baseia-se numa avaliação global da situação da economia, consistindo o principal critério quantitativo a comparação entre o nível atual da atividade económica na UE ou na área do euro e o nível anterior à crise (final de 2019). Comissão Europeia (2021), «Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental», COM(2021) 105 final de 3 de março de 2021, pp. 7-8 e p. 14.

⁽⁴⁾ Comissão Europeia (2021), «A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica», COM(2021) 662 final de 19 de outubro de 2021.

associadas a uma forte procura, fizeram subir os preços dos produtos de base e da energia. Esta evolução adversa enfraqueceu o dinamismo do crescimento na UE, tendo o crescimento real do PIB abrandado no último trimestre de 2021.

As previsões da Comissão do inverno de 2022 apontavam no sentido de a economia europeia prosseguir a sua trajetória de expansão robusta, embora a um passo mais lento, em 2022 e 2023. Após uma ligeira correção, a expansão económica deveria recuperar dinamismo no segundo trimestre de 2022, mantendo-se robusta ao longo do período abrangido pelas previsões. Os fundamentos subjacentes à expansão continuaram a ser fortes. A melhoria das condições no mercado de trabalho, a elevada poupança das famílias, condições de financiamento ainda favoráveis e a plena execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) deverão constituir fatores propícios a um período expansionista prolongado e robusto. De acordo com as previsões do inverno, o crescimento real do PIB da UE deveria atingir 4,0 % em 2022, ou seja 1,3 pontos percentuais abaixo da média de 2021, mas ainda muito acima da média de longo prazo. As previsões do inverno ⁽⁵⁾ anteviam que o «regresso à normalidade» prosseguisse em 2023, altura em que se previa que o crescimento se moderasse para 2,8 %.

As previsões de inverno não tinham em consideração a invasão da Ucrânia e as consequentes tensões geopolíticas. Esta situação afeta negativamente as perspetivas de crescimento e cria riscos de revisão desfavorável. Por exemplo, a inflação pode vir a ser mais elevada do que o esperado, em resultado de pressões sobre os custos decorrentes de estrangulamentos do lado da oferta. O aumento dos preços da energia, repercutidos em grande medida do produtor para os preços no consumidor, pode afetar a procura agregada. É provável que os estrangulamentos na oferta a nível mundial persistam ainda em 2022. Além disso, efeitos indiretos mais importantes do que o esperado, decorrentes de um possível excesso da progressão salarial relativamente ao crescimento da produtividade, podem manter a inflação elevada durante um período mais longo. Do lado favorável, os investimentos promovidos pelo MRR e pelos fundos do Quadro Financeiro Plurianual (QFP), incluindo os fundos da política de coesão da UE, poderão gerar um estímulo mais forte à atividade.

3. Principais princípios e implicações para as orientações orçamentais

A presente secção estabelece os princípios fundamentais que deverão orientar a avaliação, pela Comissão, dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros. As implicações para as recomendações orçamentais a propor aos Estados-Membros em maio de 2022 relativamente aos seus planos orçamentais para 2023 baseiam-se nas previsões do inverno. A Comissão acompanhará de perto a situação e adaptará as suas orientações políticas conforme necessário.

As recomendações orçamentais para 2023 serão formuladas em termos qualitativos, com uma base quantitativa. Tendo em conta as peculiares condições económicas atuais e as dificuldades daí resultantes para estimar os hiatos do produto, bem como os saldos

⁽⁵⁾ As previsões da Comissão do inverno de 2022 foram divulgadas em 10 de fevereiro, com data de referência de 1 de fevereiro de 2022.

estruturais, a Comissão proporá, na primavera, tal como no ano passado, orientações de política orçamental específicas por país assentes na abordagem adotada para as recomendações orçamentais para 2022, ou seja, na limitação do crescimento das despesas correntes e na análise da qualidade e composição das finanças públicas. A Comissão fará o acompanhamento dos resultados orçamentais, face às recomendações, nesta base. Os orçamentos dos Estados-Membros da área do euro para 2023 serão avaliados no outono nos pareceres da Comissão sobre os projetos de planos orçamentais.

Princípio 1: Assegurar a coordenação das políticas e uma combinação de políticas coerente

A coordenação das políticas orçamentais continua a ser fundamental. A resposta orçamental coordenada dos Estados-Membros face à grave recessão económica provocada pela COVID-19, facilitada pela ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral e acompanhada de ações a nível da UE, tem sido altamente bem-sucedida na atenuação do impacto económico da crise. É necessário prosseguir com uma forte coordenação das políticas orçamentais para assegurar uma transição harmoniosa para uma nova trajetória de crescimento sustentável e sustentabilidade orçamental.

A orientação orçamental adequada para a área do euro deve resultar de um equilíbrio adequado entre critérios de sustentabilidade e de estabilização. É essencial alcançar essa articulação a nível nacional e ter em conta a dimensão da área do euro/UE. Embora a economia continue a beneficiar de fundamentos sólidos e do apoio dos fundos da UE, nomeadamente a título do MRR, a supressão gradual das medidas tomadas para apoiar a economia durante a pandemia representará, em termos agregados, uma importante redução do estímulo favorável em 2023. O calendário e o ritmo a que se processa a normalização da política orçamental deverão também ter em conta as interações com a política monetária e a política no setor financeiro, bem como com o estímulo orçamental proveniente do MRR ⁽⁶⁾.

Com base nas previsões do inverno, a Comissão considera que a transição de uma orientação orçamental de apoio à economia, em termos agregados (no período 2020-2022), para uma orientação orçamental sensivelmente neutra, em termos agregados, se afigura adequada em 2023; devemos todavia estar prontos a reagir face à evolução da situação económica.

Princípio 2: Assegurar a sustentabilidade da dívida através de um ajustamento orçamental gradual e de elevada qualidade e do crescimento económico

Os rácios da dívida pública são elevados e agravaram-se em resultado da pandemia. A resposta orçamental necessária face à pandemia de COVID-19, bem como a contração do produto, resultaram num aumento significativo dos rácios da dívida pública, em particular em alguns Estados-Membros com elevados níveis de dívida, embora sem aumentar os custos do serviço da dívida. O rácio agregado da dívida pública da UE atingiu um pico de cerca de

⁽⁶⁾ Embora as subvenções a título do MRR devam continuar a apoiar a economia em cada ano, o estímulo orçamental anual proporcionado pelo MRR consiste na diferença em termos de absorção das subvenções a título do MRR de um ano para o outro.

92 % do PIB em 2021, prevendo-se que diminua apenas ligeiramente, para 89 % do PIB, em 2023. Por outro lado, as disparidades entre os Estados-Membros continuam a ser significativas. Em 2023, os rácios da dívida pública deverão manter-se acima de 100 % do PIB em seis Estados-Membros, ao passo que em cerca de metade dos Estados-Membros se deverão manter inferiores a 60 % do PIB.

Num cenário de políticas inalteradas, o rácio da dívida pública da UE estabilizaria, de um modo geral, ao longo dos próximos dez anos, mas permaneceria numa trajetória crescente em vários Estados-Membros que têm uma dívida elevada. A evolução da dívida dependerá de diversos fatores. Por um lado, os riscos associados ao aumento da dívida pública são agravados por outros problemas, nomeadamente os projetados custos do envelhecimento demográfico e os passivos contingentes (sob a forma de garantias) contraídos durante a crise da COVID-19. Por outro lado, o comportamento da dívida em 2021 foi, de um modo geral, mais favorável do que o esperado. Os baixos custos de financiamento e as boas perspectivas de crescimento, graças em parte ao esperado impacto positivo dos investimentos e das reformas sobre o crescimento potencial a médio prazo, constituem fatores de atenuação. A magnitude deste impacto depende da evolução dos diferenciais entre as taxas de crescimento e as taxas de juro, que permanece incerta.

É necessário um ajustamento orçamental plurianual conjugado com investimento e reformas para sustentar o potencial de crescimento, a fim de travar a progressão da dívida. Importa assegurar a sustentabilidade das finanças públicas através de uma redução gradual da elevada dívida pública. Alguns Estados-Membros correm o risco de sair da crise com rácios de despesas mais elevados e rácios de receitas mais baixos (em percentagem do PIB). Os países com uma dívida elevada, se não reduzirem a dívida a médio prazo, verão comprometidas as suas perspectivas de crescimento, aprofundando-se assim as disparidades entre países. Ao expor as contas públicas a uma evolução desfavorável dos mercados financeiros, a resiliência global das economias poderá ser prejudicada. A sensibilidade da dinâmica da dívida à evolução das condições de financiamento é importante para determinar o grau e o ritmo de ajustamento necessários. Para terem êxito, as estratégias de redução da dívida devem centrar-se na consolidação orçamental, na qualidade e composição das finanças públicas e na promoção do crescimento. Uma consolidação demasiado abrupta comprometeria a recuperação em curso, com efeitos negativos no crescimento potencial, na confiança do mercado e nos custos de financiamento, acabando por ser prejudicial para a sustentabilidade da dívida.

Com base nas previsões do inverno, a Comissão considera que é aconselhável iniciar um ajustamento orçamental gradual para reduzir a elevada dívida pública a partir de 2023; é de opinião que uma consolidação demasiado abrupta poderá afetar negativamente o crescimento e, por conseguinte, a sustentabilidade da dívida.

Princípio 3: Fomentar o investimento e promover o crescimento sustentável

A transição das economias europeias para uma trajetória de crescimento sustentável mais elevado e a resposta aos desafios da dupla transição devem ocupar um lugar de

destaque na agenda de todos os Estados-Membros ⁽⁷⁾. As estimativas da Comissão Europeia e de outras organizações sugerem que são necessários grandes investimentos para atingir os objetivos da UE em matéria climática e digital. A realização dos objetivos do Pacto Ecológico exige um investimento público e privado adicional de 520 mil milhões de EUR por ano no período 2021-2030. Estima-se que o défice global de investimento para concretizar a transformação digital na UE se eleve a cerca de 125 mil milhões de EUR por ano durante a próxima década. A maior parte desses investimentos terá de ser mobilizada pelo setor privado. No entanto, o setor público deverá também desempenhar o seu papel para proporcionar financiamento complementar em apoio das políticas, reduzir o risco dos projetos inovadores, orientar e atrair o investimento privado e superar as deficiências do mercado. A Comunicação sobre um modelo de crescimento europeu preparado para o futuro sublinha a importância de uma ação coordenada por parte de todos os intervenientes relevantes, incluindo a UE, os Estados-Membros e o setor privado, a fim de ativar todas as alavancas políticas disponíveis ⁽⁸⁾. É fundamental assegurar a coerência entre as políticas de investimento e de reforma nos Estados-Membros, bem como entre os objetivos nacionais e os objetivos da UE.

O MRR e os fundos do QFP deverão apoiar o investimento público e as reformas nos próximos anos. O MRR - o elemento central do NextGenerationEU - disponibiliza 338 mil milhões de EUR em apoio não reembolsável («subvenções») e até 386 mil milhões de EUR em empréstimos (ambos os montantes a preços correntes) até 2026. O financiamento a título do MRR contribuirá para reforçar a resiliência; realizar progressos no sentido dos nossos objetivos ambientais e digitais; e reforçar a coesão, a produtividade e a competitividade. Até à data, 22 países da UE receberam luz verde para os seus planos de recuperação e resiliência, tendo sido efetuados pagamentos a título de pré-financiamento para os 21 países, de entre estes, que o solicitaram. Prevê-se que o desembolso das subvenções a título do MRR seja antecipado, devendo cerca de dois terços das subvenções ser pagas até ao final de 2023 ⁽⁹⁾. As despesas financiadas por subvenções a título do MRR permitirão financiar projetos de investimento de elevada qualidade e cobrir os custos das reformas destinadas a reforçar a produtividade, sem dar origem a défices e dívidas mais elevados. A rápida execução dos planos de recuperação e resiliência promoverá, assim, uma recuperação sustentada e sustentável, contribuirá para reforçar o crescimento potencial e apoiará uma melhoria gradual das situações orçamentais, incluindo nos Estados-Membros que têm os rácios da dívida pública mais elevados. A aprovação da nova geração de fundos da política de coesão da UE

⁽⁷⁾ As atuais prioridades da política económica e de emprego da UE estão estruturadas em torno de quatro dimensões: sustentabilidade ambiental, produtividade, equidade, estabilidade macroeconómica. Ver Comissão Europeia (2021) «Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022», COM(2021) 740 final de 21 de novembro de 2021.

⁽⁸⁾ Comissão Europeia (2022), «Um modelo de crescimento europeu preparado para o futuro: rumo a uma economia ecológica, digital e resiliente.»

⁽⁹⁾ Até à data, os 22 PRR aprovados pelo Conselho representam um montante de 291 mil milhões de EUR em financiamento não reembolsável e 154 mil milhões de EUR em empréstimos. Seis Estados-Membros adotaram um plano que inclui um empréstimo (Chipre, Grécia, Itália, Portugal, Roménia e Eslovénia). Tal como previsto no artigo 18.º do Regulamento MRR (Regulamento (UE) 2021/241), o cálculo da contribuição financeira máxima do apoio não reembolsável a título do MRR deverá ser atualizado até 30 de junho de 2022. Ver Comissão Europeia (2022), «Relatório anual sobre o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.»

estimulará ainda mais o investimento, promovendo a dupla transição e a resiliência em todo o território da União.

Todos os Estados-Membros devem preservar o investimento global e, sempre que se justifique, expandir o investimento financiado a nível nacional, em particular com vista a uma transição ecológica, digital e resiliente. A tónica deverá ser colocada na elevada qualidade do investimento, que deverá ser consonante com o investimento financiado pelo MRR. As políticas orçamentais deverão ser reorientadas no sentido de apoiar a dupla transição, a fim de alcançar um crescimento sustentado e sustentável. Sempre que necessário, por exemplo em resposta a uma diminuição das contribuições do MRR, os Estados-Membros devem expandir o investimento financiado a nível nacional, em particular com vista à dupla transição. O ajustamento orçamental nos Estados-Membros com dívida elevada não deve fazer-se em detrimento do investimento, devendo pelo contrário ser conseguido através da limitação do crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.

No entender da Comissão, os planos orçamentais a médio prazo devem fomentar e preservar o investimento público de elevada qualidade financiado a nível nacional, uma vez que a promoção de uma economia resiliente e a resposta aos desafios da dupla transição são objetivos políticos fundamentais comuns para 2023 e anos seguintes.

Princípio 4: Promover estratégias orçamentais consentâneas com uma abordagem a médio prazo do ajustamento orçamental, que tenha em conta o MRR

O ajustamento orçamental nos Estados-Membros com elevados níveis de dívida deve ser gradual, não deve conduzir a uma orientação orçamental demasiado restritiva e deve ser apoiado por investimentos e reformas que relancem o potencial de crescimento, permitindo enveredar por uma trajetória credível de descida da dívida. Os esforços graduais e persistentes de ajustamento orçamental devem ser acompanhados de uma composição mais adequada das finanças públicas, a fim de alcançar uma redução da dívida a médio prazo. Os planos de médio prazo devem ser coerentes com a análise da sustentabilidade da dívida dos Estados-Membros ⁽¹⁰⁾. Devem ser apoiados por referências concretas aos investimentos e reformas previstos e devem ter em conta o calendário previsto para o desembolso dos fundos da UE (incluindo as subvenções a título do MRR). Para o período após 2023, estes planos de médio prazo devem centrar-se na prossecução da consolidação orçamental para alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo de uma forma gradual, sustentada e favorável ao crescimento. Os planos devem especificar em pormenor as medidas subjacentes e as reformas e investimentos que as acompanham.

A trajetória de ajustamento da política orçamental deve ter em conta os efeitos do apoio do MRR sobre a atividade económica. As subvenções a título do MRR continuarão a prestar um apoio orçamental significativo ao crescimento da procura agregada até se chegar ao pico do perfil de pagamentos dos planos de cada Estado-Membro, apoio esse que será

⁽¹⁰⁾ Código de conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento (2017) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

subsequentemente reduzido. Este facto deve ser tido em conta nos planos orçamentais de médio prazo.

A consolidação não deve ser adiada sem justo motivo. Quando é necessário um ajustamento orçamental, o seu adiamento para anos posteriores agrava os riscos de execução e conduz frequentemente a dificuldades na consecução dos objetivos orçamentais de médio prazo estabelecidos nos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros. Além disso, a implementação de uma estratégia orçamental diferida está também associada à utilização, pelos governos, de uma evolução favorável inesperada, a nível do crescimento ou das receitas orçamentais, para aumentar as despesas correntes ou reduzir a fiscalidade, em lugar de acelerar a redução da dívida. Significa, frequentemente, que não são reconstituídas reservas quando as condições económicas o permitem.

Na opinião da Comissão, os programas de estabilidade e convergência devem demonstrar de que forma os planos orçamentais de médio prazo dos Estados-Membros asseguram uma trajetória de descida gradual da dívida pública para níveis prudentes e um crescimento sustentável através da consolidação gradual, de investimento e de reformas.

Princípio 5: Diferenciar as estratégias orçamentais e ter em conta a dimensão da área do euro

A partir de 2023, é necessário iniciar um ajustamento orçamental gradual nos Estados-Membros que têm uma dívida elevada para estabilizar, e em seguida reduzir, os rácios da dívida. Continua a ser importante que, assim que as condições económicas o permitam, se reponham as reservas orçamentais e se retome uma trajetória de redução dos rácios dívida pública/PIB, com vista a reforçar a resiliência contra choques futuros, manter condições de financiamento favoráveis e assegurar o funcionamento harmonioso da área do euro, na perspetiva de possíveis repercussões. Com base nas previsões da Comissão do inverno de 2022, afigura-se adequado, para os Estados-Membros com uma dívida elevada, conseguir uma melhoria gradual das suas situações orçamentais subjacentes a partir de 2023. Com esse fim, as despesas correntes financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas) deverão crescer a um ritmo inferior ao do produto potencial a médio prazo (medido pelo valor de referência para a despesa). Os Estados-Membros altamente endividados devem continuar a promover o investimento necessário para a dupla transição e a implementar o ajustamento orçamental no que diz respeito às despesas correntes financiadas a nível nacional. Esta estratégia deve ser apoiada por uma implementação atempada dos planos de recuperação e resiliência. Todas as receitas excecionais, nomeadamente as resultantes de uma evolução favorável inesperada a nível do crescimento, devem ser utilizadas para reduzir a dívida.

Os Estados-Membros que têm uma dívida baixa/média devem dar prioridade ao investimento com vista à dupla transição. Os Estados-Membros que têm uma dívida

baixa/média caracterizam-se geralmente por situações orçamentais sólidas ⁽¹¹⁾. Deve ser dada prioridade à expansão do investimento público com vista à dupla transição, sempre que necessário (por exemplo, em resposta à diminuição das contribuições do MRR) através de um crescimento dos investimentos financiados a nível nacional que seja superior ao crescimento do produto potencial a médio prazo. A evolução das despesas correntes deve ser consentânea com o objetivo de manter uma orientação política globalmente neutra; assim, não se obterá um ajustamento orçamental em 2023 a menos que haja indícios de excesso de procura que exijam políticas orçamentais ágeis para controlar o crescimento das despesas correntes, ou, inversamente, que se verifique uma deterioração das perspetivas económicas que exija o crescimento dessas despesas. Tal contribuirá para se manter uma orientação política adequada para a área do euro no seu conjunto, uma vez que as repercussões de uma contenção orçamental prematura nos Estados-Membros com dívida baixa/média poderiam reduzir indevidamente a procura agregada na área do euro e dificultar a implementação do ajustamento orçamental por parte dos Estados-Membros altamente endividados.

No entender da Comissão, as recomendações orçamentais devem continuar a ser diferenciadas entre os Estados-Membros e ter em conta eventuais repercussões entre países. O ajustamento orçamental a nível nacional - quando necessário - deve ser realizado de forma a melhorar a composição da despesa, preservando o investimento global.

Consequências para o procedimento relativo aos défices excessivos (PDE)

A Comissão não proporá a abertura de novos PDE na primavera de 2022. A pandemia de COVID-19 continua a ter um impacto extraordinário a nível macroeconómico e orçamental, que, juntamente com a atual situação geopolítica, cria uma incerteza excecional, nomeadamente para a definição de uma trajetória pormenorizada para a política orçamental. Por este motivo, a Comissão considera que não deve ser tomada na primavera de 2022 qualquer decisão de submeter Estados-Membros a PDE.

A Comissão reavaliará a conveniência de propor a abertura de PDE no outono de 2022. Os Estados-Membros para os quais se prevê um incumprimento do limiar do défice em 2023 e nos anos seguintes devem descrever as medidas políticas que planearam com vista a reduzir o défice para um nível inferior ao valor de referência, para que tal seja tido em conta na avaliação dos fatores pertinentes, conforme adequado ⁽¹²⁾. No que diz respeito aos Estados-Membros com um rácio da dívida superior ao valor de referência de 60 % do PIB, a Comissão considerará, no âmbito da sua avaliação de todos os fatores relevantes, que o cumprimento do valor de referência para a redução da dívida implicaria um esforço orçamental precoce demasiado exigente, suscetível de comprometer o crescimento económico.

⁽¹¹⁾ De acordo com as simulações efetuadas pela Comissão, mesmo uma trajetória muito moderada de ajustamento conduziria rapidamente a excedentes orçamentais em alguns destes Estados-Membros.

⁽¹²⁾ Os fatores pertinentes adequados são especificados no artigo 2.º do Regulamento 1467/97. Em princípio, um PDE baseado no défice só pode ser evitado se o défice excessivo for temporário, excecional e próximo do valor de referência.

Por conseguinte, na opinião da Comissão não se justifica, nas atuais condições económicas excepcionais, impor o cumprimento do valor de referência para a redução da dívida. Por outro lado, prosseguirá o acompanhamento da evolução da dívida e do défice, devendo a Comissão reavaliar a conveniência de propor a abertura de PDE no outono de 2022.

4. Ponto de situação da análise da governação económica

Em outubro de 2021, a Comissão relançou o debate público sobre a revisão do quadro de governação económica da UE, convidando as outras instituições e todas as principais partes interessadas a participarem. O debate está em curso, com base tanto no ponto de vista da Comissão sobre a eficácia do quadro de supervisão económica apresentado em fevereiro de 2020 como nos ensinamentos retirados da crise da COVID-19. O debate público sobre o quadro orçamental da UE centra-se no desafio de conseguir uma redução da dívida progressiva, sustentada e favorável ao crescimento, para atingir níveis mais prudentes; na necessidade de manter o investimento público a níveis elevados durante os próximos anos, incluindo os investimentos vocacionados para dupla transição, e de reforçar a resiliência; na importância de uma boa composição e qualidade das finanças públicas, na necessidade de uma política orçamental anticíclica e da criação de margem de manobra orçamental para a estabilização; na importância de uma forte coordenação política entre os diferentes instrumentos estratégicos e entre o nível da UE e o nível nacional; e ainda na necessidade de simplificar o quadro da UE e assegurar a aplicação efetiva do quadro orçamental da UE. O debate decorre através de vários fóruns, incluindo reuniões específicas, seminários e um inquérito em linha. Este debate inclusivo envolve os cidadãos e um vasto leque de partes interessadas, nomeadamente os parceiros sociais, o meio académico, outras instituições e organismos da UE e os governos e parlamentos nacionais, entre outros. O inquérito em linha foi encerrado em 31 de dezembro de 2021. A Comissão está atualmente a analisar os contributos recebidos, devendo apresentar um relatório de síntese em março de 2022. Prossegue o diálogo com as partes interessadas sobre a forma de reforçar a eficácia do quadro de governação económica, a fim de criar um consenso sobre o seu futuro.

O debate em curso oferece também aos Estados-Membros uma oportunidade de refletirem sobre os principais objetivos do quadro de governação, o seu funcionamento e os novos desafios a levar em conta. O debate tem lugar essencialmente a nível do Comité Económico e Financeiro e do Comité de Política Económica, mas faz-se também a nível ministerial no Conselho (ECOFIN) e entre os membros da área do euro, no Eurogrupo, sobre certos aspetos que são específicos da área do euro. Os debates articulam-se em torno de um número limitado de grandes temas, em consonância com os desafios identificados na Comunicação de outubro de 2021 e com os principais tópicos do debate público, nomeadamente a sustentabilidade da dívida pública e uma estratégia de redução da dívida que seja favorável ao crescimento; a preservação do investimento público e o papel do quadro orçamental na promoção do investimento público e das reformas na perspetiva da transição para uma economia ecológica, digital e resiliente na UE; reflexões sobre os ensinamentos retirados da resposta à crise da COVID-19 (incluindo o MRR); políticas orçamentais anticíclicas e criação de margem de manobra para a estabilização a curto prazo; e a forma de simplificar os quadros orçamentais, conseguir uma maior apropriação nacional e um melhor

cumprimento das regras. Foi também levantada a questão das potenciais implicações a longo prazo da invasão da Ucrânia em termos de resiliência e segurança. Além disso, decorrem ainda debates entre os membros da área do euro sobre aspetos que são específicos dessa área. Nos próximos meses, estão previstos novos debates com as principais partes interessadas (por exemplo, o Conselho Orçamental Europeu) bem como representantes do meio académico e peritos. Prevê-se, neste momento, que os debates de fecho tenham lugar em julho, tanto a nível ministerial no âmbito Conselho (ECOFIN) como entre os membros da área do euro no âmbito do Eurogrupo.

Com base no debate público em curso e nas discussões com os Estados-Membros, a Comissão emitirá orientações sobre eventuais alterações ao quadro de governação económica com o objetivo de alcançar um consenso alargado sobre o rumo a seguir, bem antes de 2023. Na opinião da Comissão, o atual ponto de situação dos debates aponta para uma série de questões fundamentais, em que um trabalho mais aprofundado e mais concreto poderia abrir caminho à emergência de um consenso quanto ao futuro quadro orçamental da UE.

- **Para o êxito do quadro orçamental da UE, é imprescindível garantir a sustentabilidade da dívida e promover o crescimento sustentável através do investimento e de reformas.** É fundamental garantir a sustentabilidade orçamental através de uma redução dos elevados rácios da dívida pública que seja realista, gradual e sustentada. O quadro orçamental da UE deverá incentivar estratégias bem-sucedidas de redução da dívida a médio prazo, centrando-se na consolidação orçamental, na qualidade e composição das finanças públicas e na promoção do crescimento. Deverá ser consentâneo com os desafios atuais e futuros, assumindo nomeadamente um papel adequado no sentido de contribuir para manter os necessários níveis de investimento. É imperativo manter o investimento público em níveis elevados ao longo dos próximos anos, de onde a importância de promover uma boa composição e qualidade das finanças públicas a fim de assegurar um crescimento sustentável e inclusivo. O quadro orçamental da UE deverá desempenhar um papel adequado no incentivo ao investimento e às reformas a nível nacional, sendo de primordial importância assegurar a coerência entre as políticas de investimento e de reforma nos Estados-Membros e entre os objetivos nacionais e os objetivos da UE.
- **Dar maior ênfase à supervisão orçamental da UE a médio prazo parece constituir uma via promissora.** O desempenho orçamental dos Estados-Membros deverá continuar a ser acompanhado em cada ano, conservando os elementos positivos da coordenação orçamental multilateral. Por outro lado, e sob reserva da emissão de orientações claras a nível da UE, uma maior margem de manobra para os Estados-Membros definirem e implementarem os seus planos de ajustamento orçamental numa perspetiva de médio prazo, incorporando os seus programas de investimento e de reformas na respetiva trajetória orçamental, poderá reforçar a apropriação e, por conseguinte, o respeito das regras.
- **Há que debater mais aprofundadamente as lições a retirar da configuração, governação e funcionamento do MRR.** A tónica deverá ser colocada nos

ensinamentos no que diz respeito à melhoria da apropriação, da confiança mútua, do respeito das regras e da articulação entre as dimensões económica e orçamental, bem como entre as dimensões da UE e nacional. A abordagem do MRR em matéria de coordenação das políticas, que assenta em compromissos, com uma forte apropriação nacional no que toca à conceção e aos resultados dessas políticas, e se baseia em orientações fornecidas *ex-ante* aos Estados-Membros sobre as prioridades a nível de investimento e reformas, merece ser ponderada. O Semestre Europeu deverá continuar a servir de quadro de referência para assegurar a supervisão integrada e a coordenação das políticas económicas e de emprego na UE.

- **A simplificação, a maior apropriação nacional e a melhor aplicação das regras são objetivos fundamentais.** O quadro atual assenta em variáveis não observáveis que são sensíveis à mudança e afetadas por circunstâncias cíclicas. Integra igualmente um conjunto complexo de disposições interpretativas, nomeadamente diversas cláusulas de flexibilidade, que tornam complexa a sua aplicação e prejudicam a transparência. É por conseguinte necessário adotar regras orçamentais mais simples, que recorram a uma única regra operacional a nível da UE com indicadores observáveis, como a despesa líquida agregada, para efeitos de avaliação de conformidade. É também importante ponderar em que medida uma ênfase clara nos erros manifestos das políticas, conforme previsto no Tratado, é suscetível de contribuir para uma aplicação mais eficaz do quadro. Estes objetivos estão interligados. Concretamente, um quadro mais simples melhoraria a legibilidade da supervisão orçamental da UE, contribuindo assim para uma comunicação mais clara, uma apropriação reforçada, um melhor respeito das regras e um controlo mais rigoroso da sua aplicação. Além disso, se se concedesse aos Estados-Membros mais margem de manobra para configurar as suas trajetórias orçamentais, conviria encontrar um equilíbrio, prevendo uma aplicação mais rigorosa do quadro pela Comissão e pelo Conselho em caso de incumprimento.

5. Próximas etapas

A presente comunicação estabelece orientações preliminares em matéria de política orçamental para 2023, que serão atualizadas, se necessário, o mais tardar no âmbito do pacote da primavera do Semestre Europeu, em maio de 2022. No futuro, as orientações continuarão a tomar em consideração a situação económica a nível mundial, a situação específica de cada Estado-Membro e o debate sobre o quadro de governação económica. A evolução das perspetivas económicas será acompanhada de perto e devidamente tida em conta. Os Estados-Membros são convidados a incorporar estas orientações nos seus programas de estabilidade e convergência.

Apêndice

Lista de quadros adicionais a fornecer nos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros. Os dados obrigatórios estão assinalados a negrito.

Quadro relativo ao impacto do MRR nas projeções do programa — EMPRÉSTIMOS

<i>Cash flow</i> provenientes dos empréstimos a título do MRR projetados no programa (% do PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Desembolsos da UE de empréstimos a título do MRR							
Reembolsos à UE de empréstimos a título do MRR							
Despesas financiadas por empréstimos a título do MRR (% do PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remunerações dos empregados (D.1)							
Consumo intermédio P.2							
Pagamentos sociais D.62 + D.632							
Despesas com juros D.41							
Subsídios, a pagar (D.3)							
Transferências correntes D.7							
TOTAL DAS DESPESAS CORRENTES							
Formação bruta de capital fixo P.51g							
Transferências de capital D.9							
TOTAL DAS DESPESAS DE CAPITAL							
Outros custos financiados por empréstimos a título do MRR (% do PIB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Redução das receitas fiscais							
Outros custos com impacto sobre as receitas							
Operações financeiras							

Quadro relativo ao impacto do MRR nas projeções do programa — SUBVENÇÕES

Receitas provenientes de subvenções a título do MRR (% do PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Subvenções a título do MRR como incluídas nas projeções das receitas							
Desembolsos da UE de subvenções a título do MRR							
Despesas financiadas por subvenções a título do MRR (% do PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remunerações dos empregados (D.1)							
Consumo intermédio P.2							
Pagamentos sociais D.62 + D.632							
Despesas com juros D.41							
Subsídios, a pagar (D.3)							
Transferências correntes D.7							
TOTAL DAS DESPESAS CORRENTES							
Formação bruta de capital fixo P.51g							
Transferências de capital D.9							
TOTAL DAS DESPESAS DE CAPITAL							
Outros custos financiados por subvenções a título do MRR (% do PIB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Redução das receitas fiscais							
Outros custos com impacto sobre as receitas							
Operações financeiras							

Quadro relativo às garantias adotadas/anunciadas de acordo com o programa

Medidas	Data de adoção	Montante máximo de passivos contingentes % do PIB)	Utilização estimada (% do PIB)
Em resposta à COVID-19			
	Subtotal		
Outros			
	Subtotal		
Total			

Nota: Este quadro substitui o quadro 7 do Código de Conduta do PEC.