

Bruxelas, 8 de março de 2023
(OR. en)

7022/23

ECOFIN 206
UEM 56

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	8 de março de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2023) 141 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO Orientações em matéria de política orçamental para 2024

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 141 final.

Anexo: COM(2023) 141 final

Bruxelas, 8.3.2023
COM(2023) 141 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Orientações em matéria de política orçamental para 2024

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Orientações em matéria de política orçamental para 2024

1. Introdução

A economia europeia entrou em 2023 numa situação mais saudável do que se previa no outono. O preço de referência europeu do gás desceu abaixo dos níveis prevalecentes antes da invasão russa da Ucrânia, ajudado pela contenção da procura e pela diversificação continuada do aprovisionamento. Os mercados de trabalho também continuaram a registar um forte desempenho, com a taxa de desemprego na UE a manter-se num mínimo histórico em dezembro de 2022. Três meses de queda das taxas sugerem que o pico da inflação já ficou para trás, enquanto as principais pressões inflacionistas e os riscos continuam a ser elevados. O sentimento económico também continuou a melhorar, indicando que a atividade económica da UE poderá evitar uma contração no primeiro trimestre de 2023 e evitar por pouco a recessão que anteriormente se esperava.

Ao mesmo tempo, a economia europeia continua a enfrentar fatores adversos e elevados níveis de incerteza. Dada a persistência de pressões inflacionistas, a política monetária deverá continuar a ser restritiva, atenuando a procura. Por conseguinte, prevê-se que o crescimento permaneça moderado em 2023, embora as previsões do inverno de 2023 da Comissão tenham revisto em alta as perspectivas de crescimento para este ano. No atual contexto geopolítico, a incerteza continua a ser elevada.

Em 2023-24, as políticas orçamentais deverão ter por objetivo assegurar a sustentabilidade da dívida no médio prazo, bem como aumentar o crescimento potencial de forma sustentável. As medidas orçamentais atenuaram o impacto da crise energética nas empresas e nos consumidores. No entanto, não se justifica um estímulo orçamental generalizado à procura agregada e as medidas de apoio mais dispendiosas não poderão continuar a ser aplicadas indefinidamente: a tônica deve agora ser colocada no reforço da sustentabilidade orçamental através de uma consolidação orçamental gradual e, nos casos em que ainda sejam necessárias, em medidas orçamentais específicas que apoiem os agregados familiares vulneráveis e as empresas afetadas pelos elevados preços da energia. Uma política orçamental prudente contribuirá para assegurar a estabilidade da economia europeia e facilitará a transmissão eficaz da política monetária numa conjuntura de inflação elevada, aumentando simultaneamente o crescimento potencial.

A presente comunicação estabelece orientações para os Estados-Membros sobre a condução e a coordenação da política orçamental, à luz dos desafios que se colocam às finanças públicas e à economia e dos debates sobre o futuro quadro de governação económica. A Comunicação da Comissão, de 9 de novembro de 2022, relativa às orientações para a reforma do quadro de governação económica da UE (a seguir designadas por «orientações de reforma»), indicava que a Comissão forneceria aos Estados-Membros

orientações orçamentais para 2024 no primeiro trimestre de 2023 ⁽¹⁾. O quadro orçamental da UE encontra-se atualmente numa fase de transição. A análise da governação económica foi lançada inicialmente em fevereiro de 2020, começando pelo reconhecimento dos domínios que necessitavam de melhorias. Um regresso apenas à aplicação das regras do quadro jurídico existente não teria em conta a nova realidade pós-pandemia. Dado que ainda não está em vigor um novo quadro jurídico, baseado nos resultados da análise da governação económica em curso, o atual quadro jurídico continua a ser aplicável. Ao mesmo tempo, a fim de permitir uma ponte eficaz para o funcionamento do futuro conjunto de regras orçamentais da UE e de ter em conta os desafios que se colocam atualmente, alguns elementos das orientações de reforma da Comissão poderão já ser incorporados no ciclo de supervisão orçamental que terá início na primavera de 2023. Por conseguinte, tal como indicado na Comunicação da Comissão de 9 de novembro de 2022, as orientações refletem a situação económica e a situação específica de cada Estado-Membro, bem como os elementos das orientações de reforma da Comissão que são coerentes com o espírito do quadro jurídico existente. Será fundamental chegar a acordo sobre o futuro quadro de governação económica o mais rapidamente possível, a fim de dispor de um conjunto de regras orçamentais da UE que tenha plenamente em conta a nova realidade pós-pandemia.

As orientações visam fornecer aos Estados-Membros uma base de informação sobre a qual possam preparar os seus programas de estabilidade e convergência. Será seguida, na primavera, de recomendações orçamentais específicas por país (REP) para 2024, que orientarão igualmente a preparação e avaliação dos projetos de planos orçamentais, no outono.

A restante parte da Comunicação é composta por seis secções. A secção 2 apresenta as perspetivas económicas para este ano e para o próximo, com base nas previsões do inverno de 2023 da Comissão. A secção 3 resume o ponto de situação da análise da governação económica em curso. A secção 4 analisa a resposta à crise energética em termos de política orçamental. A secção 5 analisa as implicações da desativação da cláusula de derrogação de âmbito geral para as orientações orçamentais em 2024. A secção 6 analisa a questão da abertura de procedimentos relativos aos défices excessivos (PDE). Por último, a secção 7 delinea as próximas etapas.

2. Situação económica e perspetivas

As previsões do inverno de 2023 da Comissão reviram em alta as perspetivas de crescimento para esse ano. A crise energética e as consequentes perdas comerciais afetaram a produção e deterioraram o poder de compra das famílias, prejudicando a confiança económica. No entanto, as famílias e as empresas mostraram uma resiliência notável e parece agora que a inflação já terá atingido o seu pico, o que deverá permitir uma retoma do crescimento na primavera. Os mercados de trabalho deverão permanecer fortes, apesar de uma conjuntura complexa, embora a inflação continue a ser superior ao crescimento dos

⁽¹⁾ Comissão Europeia, «[Orientações para a reforma do quadro de governação económica da UE](#)», COM(2022) 583 final de 9 de novembro de 2022.

salários, o que conduz a uma diminuição do consumo. As despesas no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e da execução dos programas da política de coesão deverão continuar a aumentar, em apoio do investimento público. Após uma estagnação generalizada no último trimestre de 2022, e em vez de diminuir como previsto, o PIB na UE deverá apresentar um crescimento real de 0,8 % em 2023, com uma inflação de 6,4 %. Em 2024, o crescimento do PIB da UE deverá atingir 1,6 % e a inflação deverá diminuir para 2,8 %. A combinação do lento crescimento económico e da elevada inflação no curto prazo exige uma forte coordenação das políticas orçamentais da UE e da área do euro, com base em orientações claras e que possam ser monitorizadas de forma transparente, o que contribuirá igualmente para assegurar uma combinação coerente de políticas.

A incerteza em torno das perspetivas económicas europeias continua a ser elevada, embora os riscos para o crescimento estejam globalmente equilibrados. Os riscos para as perspetivas de crescimento já não tendem a aumentar. A procura interna poderá surpreender positivamente, em especial se as recentes quedas dos preços grossistas do gás se repercutirem mais fortemente nos consumidores, e embora a ameaça de escassez de gás continue a ser significativa, parece agora ser menos grave. No entanto, o ajustamento à conjuntura de taxas de juro elevadas poderá revelar-se difícil e a incerteza continua a ser elevada, tendo em conta a guerra em curso da Rússia contra a Ucrânia. Os riscos de revisão da inflação em alta continuam a estar, em grande medida, ligados à evolução dos mercados da energia, pelo que teremos de permanecer vigilantes no que respeita à futura evolução futura dos preços da energia. Em 2024, em particular, prevalecem riscos de revisão da inflação em alta, uma vez que o crescimento dos salários poderá estabilizar-se a taxas acima da média durante um período sustentado.

Os desafios com que a economia europeia se confronta a médio prazo não se atenuaram. Os desafios económicos que já eram evidentes antes da pandemia, incluindo a necessidade de reforçar o crescimento potencial, de acelerar a dupla transição de forma justa e de aumentar a resiliência, juntamente com a evolução demográfica, aumentarão as pressões sobre as finanças públicas no médio prazo, o que veio salientar a importância da coesão social e da resiliência visados pelo Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Neste contexto, as políticas orçamentais devem ter por objetivo preservar a sustentabilidade da dívida, bem como aumentar o potencial de crescimento de uma forma sustentável e inclusiva, facilitando assim também as funções da política monetária. A manutenção de um nível elevado de investimento público, associada a uma redução dos rácios dívida/PIB de forma sustentada, reforça a necessidade de dar prioridade ao controlo das despesas e de constituir reservas orçamentais. Numa perspetiva de mais longo prazo, a última década caracterizou-se por grandes choques, nomeadamente a crise económica e financeira, a crise da COVID-19, a invasão russa da Ucrânia e a subsequente crise energética e o aumento da inflação. Esta incerteza significa que a política orçamental terá de permanecer flexível no futuro.

3. Ponto da situação sobre a análise da governação económica

A Comissão publicou as suas orientações para uma reforma do quadro de governação económica em novembro de 2022, após um processo de consulta alargado. As orientações de reforma baseiam-se na experiência da Comissão e na análise da aplicação do quadro antes da pandemia, bem como nos ensinamentos retirados da resposta da UE a essa mesma pandemia. Tem igualmente em conta os resultados de uma consulta pública relançada em outubro de 2021, que contou com a participação de um vasto leque de partes interessadas, incluindo nomeadamente os Estados-Membros, outras instituições da UE, os parceiros sociais, os cidadãos e o meio académico. O quadro revisto agora proposto visa reforçar a sustentabilidade da dívida e reduzir os elevados rácios da dívida pública, promovendo simultaneamente um crescimento sustentável e inclusivo em todos os Estados-Membros. Os principais objetivos da proposta consistem em melhorar a apropriação nacional, simplificar o quadro e privilegiar uma perspetiva de médio prazo, em combinação com uma aplicação mais rigorosa e coerente. Os planos orçamentais/estruturais nacionais de médio prazo, que integram os objetivos orçamentais, de reforma e de investimento, constituem a pedra angular do quadro revisto. Esse elemento proporcionará aos Estados-Membros uma maior margem de manobra na definição da sua trajetória de ajustamento orçamental, no âmbito de um quadro comum da UE e a par de uma aplicação mais rigorosa.

Os debates sobre o quadro orçamental revisto estão a avançar. Os elementos orçamentais da proposta foram debatidos no Comité Económico e Financeiro, bem como a nível ministerial, no Conselho ECOFIN e, para questões especificamente relevantes para a área do euro, no Eurogrupo. A Comissão debateu igualmente as suas orientações com o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu, o Comité das Regiões Europeu e outras partes interessadas. As trocas de ponto de vista foram centradas em várias questões, nomeadamente: a diferenciação dos requisitos orçamentais entre os Estados-Membros, com base na avaliação dos respetivos desafios em matéria de dívida (utilizando a análise da Comissão sobre a sustentabilidade da dívida); uma maior ênfase no médio a longo prazo, através do compromisso dos Estados-Membros em relação a planos orçamentais/estruturais de médio prazo, com base nas orientações da Comissão; a avaliação e o acompanhamento desses planos; a necessidade de manter os PDE baseados no défice, reforçando simultaneamente os PDE baseados na dívida; a utilização de instrumentos eficientes de acompanhamento e execução, incluindo uma conta de controlo, sanções financeiras de menor montante, mas mais credíveis, e sanções ao nível reputacional; o papel das instituições orçamentais independentes; e o papel do investimento e das reformas no prolongamento das trajetórias de ajustamento, bem como um novo instrumento para assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos.

Está a surgir uma convergência de pontos de vista sobre várias questões fundamentais, enquanto outras ainda não foram suficientemente esclarecidas. É consensual que os valores de referência de 3 % e 60 % do PIB, que constam do Protocolo n.º 12 dos Tratados, devem permanecer inalterados. Os pontos de vista estão a convergir sobre uma série de questões, nomeadamente quanto: ao facto de que a proposta abordagem de médio prazo, mantendo embora a supervisão anual, será adequada para assegurar uma redução sustentada

dos elevados rácios da dívida, bem como ao facto de que os planos orçamentais/estruturais de médio prazo elaborados pelos Estados-Membros deverão constituir a pedra angular do quadro revisto; à necessidade de maiores incentivos ao investimento e às reformas, refletindo os ensinamentos retirados do impacto da crise financeira mundial no investimento e as necessidades significativas de investimento para as transições ecológica e digital; à necessidade de uma aplicação mais eficaz das regras, nomeadamente através da manutenção de sanções financeiras, embora com montantes mais reduzidos, e um reforço simultâneo do seu impacto ao nível reputacional; à manutenção sem alterações das regras em vigor para a abertura e o encerramento dos PDE baseados no défice, ao passo que os PDE baseados na dívida deverão ser reforçados; ao respeito dos princípios fundamentais que consistem em garantir a apropriação nacional e a igualdade de tratamento; e à necessidade de uma diferenciação adequada dos esforços orçamentais. Será necessário prosseguir os debates sobre a operacionalização destes princípios.

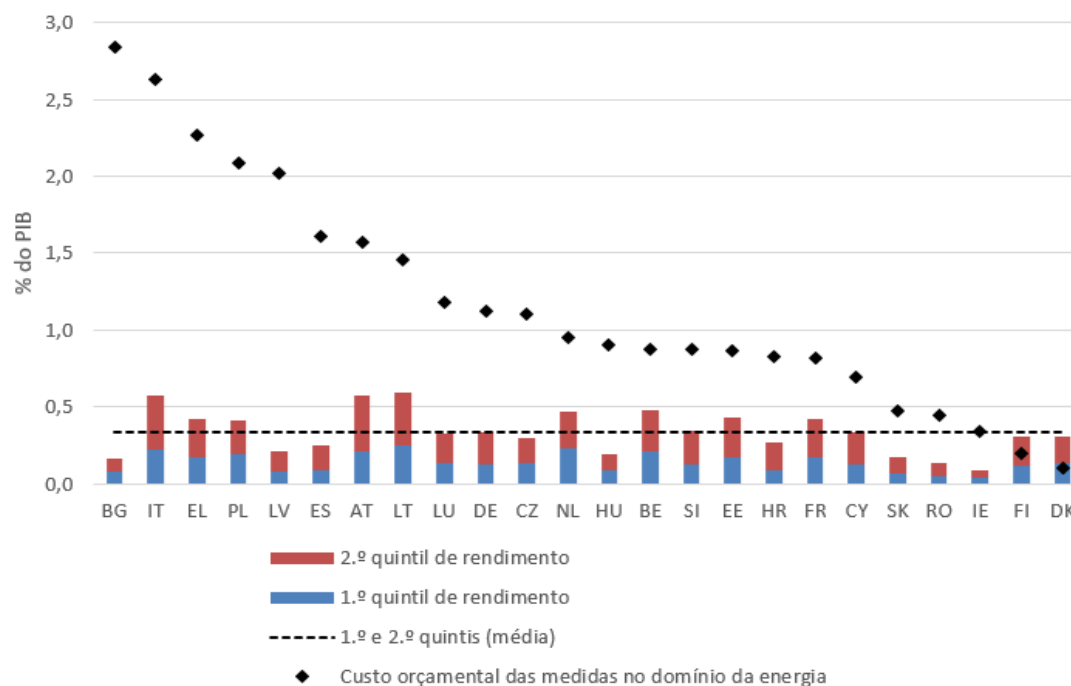
A Comissão tenciona apresentar propostas legislativas, na sequência do próximo Conselho ECOFIN e do Conselho Europeu de março de 2023, que terão por objetivo chegar a um acordo sobre os principais elementos do futuro quadro de governação económica.

4. Reação à crise energética em termos de política orçamental

O aumento dos preços da energia levou os Estados-Membros a aplicar medidas de política orçamental com custos orçamentais consideráveis. Estas medidas atenuaram o impacto social e económico para os agregados familiares e as empresas do súbito aumento dos preços da energia, em especial do gás e da eletricidade. De acordo com as previsões do outono de 2022 da Comissão, o custo líquido destas medidas ascendeu em 2022 a 1,2 % do PIB anual da UE. Com base nas informações disponíveis no outono, o custo líquido das medidas energéticas deverá diminuir para 0,9 % do PIB da UE em 2023. No entanto, tal exige a eliminação progressiva prevista da maioria das medidas de apoio tomadas pelos Estados-Membros. Nalguns casos, essa eliminação progressiva já está em curso, enquanto noutros casos os Estados-Membros, desde o outono, prorrogaram algumas medidas existentes ou adotaram novas medidas. A prorrogação das medidas em vigor no domínio da energia até ao final de 2023 implicaria um aumento substancial dos custos orçamentais associados.

As perspetivas em termos de preços da energia melhoraram. Desde janeiro de 2023, os preços à vista do mercado grossista do gás na Europa diminuíram para níveis muito inferiores aos que se verificavam antes da guerra, embora ainda se situem ao triplo dos preços de 2019. Uma vez que a repercussão dos preços grossistas do gás e da eletricidade nos preços no consumidor é tipicamente mais lenta do que acontece com os combustíveis, o impacto da recente queda acentuada dos preços grossistas do gás e da eletricidade ainda não se observa ao nível dos preços retalhistas. A procura interna poderá revelar-se mais robusta do que o projetado, se as recentes descidas dos preços grossistas do gás se repercutirem mais fortemente nos preços no consumidor. Ao mesmo tempo, os preços do gás foram excecionalmente voláteis em 2023, não se podendo excluir uma inversão, até ao próximo inverno, da recente evolução em baixa.

Gráfico 1: O custo orçamental das medidas no domínio da energia foi superior ao aumento das despesas com energia dos agregados familiares mais vulneráveis



Nota: O gráfico mostra o aumento estimado das despesas com energia dos agregados familiares com rendimentos mais baixos (combustíveis residenciais e transportes) em comparação com o custo orçamental total das medidas no domínio da energia em 2022, líquido das receitas provenientes de impostos e das taxas sobre os lucros excepcionais. Portugal e a Suécia são omitidos, devido à limitada disponibilidade de dados. Malta é omitida uma vez que a componente energética da inflação (medida pelo IHPC) não revela qualquer aumento dos preços.

Fonte: Serviços da Comissão

A tónica deve agora passar para a eliminação progressiva das medidas orçamentais nacionais introduzidas para proteger os agregados familiares e as empresas do choque dos preços da energia. Os Estados-Membros devem eliminar progressivamente as medidas de apoio no domínio da energia, começando pelas medidas de carácter mais generalizado. Se persistirem pressões energéticas que exijam uma prorrogação das medidas de apoio, os Estados-Membros deverão orientar as suas medidas muito melhor do que aconteceu no passado, abstendo-se de um apoio generalizado e protegendo apenas as pessoas que mais necessitam desse apoio, nomeadamente os agregados familiares e as empresas mais vulneráveis. Tal limitará os custos orçamentais e, o que é importante, assegurará também incentivos para limitar o consumo de energia e aumentar a eficiência energética. Em 2022, mais de 70 % dos montantes consagrados aos apoios energéticos corresponderam a medidas que não foram suficientemente orientadas para os agregados familiares e as empresas mais vulneráveis ⁽²⁾. Além disso, dois terços das medidas tiveram por efeito uma distorção dos

⁽²⁾ A Comissão utiliza os seguintes critérios para avaliar a qualidade das medidas orçamentais relacionadas com a energia: as medidas devem ser financeiramente comportáveis

sinais de preço e poderão ter reduzido os incentivos à contenção do consumo de energia e ao aumento da eficiência energética. No entanto, a conceção das medidas tem vindo a melhorar com o tempo, com base na experiência adquirida desde a rápida resposta inicial ao abrupto aumento dos preços da energia.

A solução duradoura para a crise energética reside na redução da dependência de combustíveis fósseis importados. Neste contexto, os esforços devem ser concentrados na garantia de execução atempada das reformas e investimentos que visam aumentar a eficiência energética, diversificar o aprovisionamento energético e acelerar o desenvolvimento das fontes de energia renováveis, já descritos no quadro do MRR e que deverão continuar a ser reforçados no âmbito do plano REPowerEU ⁽³⁾. O Plano Industrial do Pacto Ecológico contribuirá também para reforçar a competitividade da indústria transformadora europeia com emissões líquidas nulas e apoiar a rápida transição para a neutralidade climática, nomeadamente através da transformação dos nossos sistemas energéticos ⁽⁴⁾.

5. Abandonar a cláusula de derrogação de âmbito geral: implicações para as orientações orçamentais

A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento será desativada no final de 2023. A Comunicação da Comissão sobre o Semestre Europeu de 2022, apresentada em maio de 2022, indicava que as condições para desativar a cláusula de derrogação de âmbito geral seriam consideradas cumpridas a partir de 2024 ^(5, 6). A Análise Anual do Crescimento Sustentável, de novembro de 2022, confirmou esta avaliação, observando que a economia europeia já saiu de um período de recessão económica grave ⁽⁷⁾. Recuperou para além do seu nível anterior à pandemia e resistiu à fase aguda do choque dos preços da energia causado pela agressão da Rússia contra a Ucrânia, embora a incerteza continue a ser elevada.

Será necessário estabelecer os princípios fundamentais que deverão orientar os Estados-Membros na preparação dos seus programas de estabilidade e convergência, no contexto da desativação da cláusula de derrogação de âmbito geral a partir de 2024 e da necessidade de prosseguir políticas orçamentais prudentes. À medida que vamos saindo

Europeia, «[Comunicação sobre os projetos de planos orçamentais para 2023: Avaliação global](#)», COM(2022) 900 final de 22 de novembro de 2022.

⁽³⁾ Ver o Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1).

⁽⁴⁾ Comissão Europeia, «[Um Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero](#)», COM (2023) 62 final de 1 de fevereiro de 2023.

⁽⁵⁾ Comissão Europeia, «[Semestre Europeu de 2022 – Pacote da primavera](#)», COM(2022) 600 final de 23 de maio de 2022.

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

⁽⁷⁾ Comissão Europeia (2022), «[Análise Anual do Crescimento Sustentável 2023](#)», COM(2022) 780 final de 22 de novembro de 2022.

do período durante o qual a cláusula de derrogação de âmbito geral esteve em vigor, a retoma das REP diferenciadas e formuladas em termos quantitativos, bem como de orientações qualitativas sobre o investimento e as medidas no domínio da energia, contribuirá para proporcionar a clareza necessária aos Estados-Membros. Ao mesmo tempo, durante o período até à entrada em aplicação de um novo quadro orçamental e dada a situação económica específica caracterizada por uma elevada incerteza, não seria adequado voltar à «matriz de requisitos de ajustamento» que foi utilizada no contexto da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento entre 2015 e 2020 ⁽⁸⁾.

O ciclo de supervisão orçamental deverá refletir o espírito das orientações de reforma da Comissão. Uma vez que o debate sobre a reforma do quadro de governação económica ainda está em curso, o atual quadro jurídico continua a ser aplicável. A Comissão não propõe a transição para um novo sistema de supervisão orçamental em 2024. Ao mesmo tempo, a fim de permitir uma transição eficaz com vista à aplicação do futuro conjunto de regras orçamentais da UE e de ter em conta a realidade pós-pandemia, alguns elementos das orientações de reforma da Comissão poderão já ser incorporados no ciclo de supervisão orçamental que terá início na primavera de 2023. Por conseguinte, e no espírito das orientações de reforma da Comissão, os Estados-Membros são convidados a apresentar programas de estabilidade e convergência que incluam os respetivos planos orçamentais e estruturais de médio prazo. Além disso, a Comissão está preparada para propor REP orçamentais para 2024 que incluam requisitos quantitativos, bem como orientações qualitativas sobre medidas de investimento e no domínio energético, em consonância com os critérios propostos nas suas orientações de reforma e mantendo simultaneamente a coerência com os requisitos da atual legislação no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Esta será a base para o acompanhamento, pela Comissão, dos resultados orçamentais face às recomendações nesse domínio, começando pelos projetos de planos orçamentais para 2024 dos Estados-Membros da área do euro, que deverão ser avaliados pela Comissão no outono.

Os Estados-Membros são convidados a indicar, nos seus programas de estabilidade e convergência, de que forma os seus planos orçamentais assegurarão o respeito do valor de referência para o défice de 3 % do PIB, bem como uma redução plausível e continuada da dívida ou a sua manutenção em níveis prudentes no médio prazo. Os Estados-Membros são convidados a fixar nos seus programas de estabilidade e convergência para 2023 objetivos orçamentais que cumpram os critérios de ajustamento orçamental estabelecidos nas orientações da Comissão no domínio das reformas. Mais precisamente, os Estados-Membros que enfrentem problemas substanciais ou moderados em matéria de dívida pública são convidados a fixar objetivos orçamentais que assegurem uma redução plausível e continuada da dívida ou a sua manutenção em níveis prudentes no médio prazo ⁽⁹⁾. Além

⁽⁸⁾ Caixa 1.6, p. 16, da edição de 2019 do [Vade-Mécum sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento](#) e Comissão Europeia, «[Otimizar o recurso à flexibilidade prevista nas atuais regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento](#)», COM(2015) 12 final de 13 de janeiro de 2015.

⁽⁹⁾ Tal como indicado na caixa 1 da Comunicação da Comissão relativa às orientações para a reforma do quadro de governação económica (ver nota de rodapé 1), a Comissão propõe que a classificação dos Estados-Membros com base nos desafios que enfrentam em matéria de dívida seja feita utilizando o quadro de análise pela Comissão da sustentabilidade da dívida.

disso, todos os Estados-Membros são convidados a fixar objetivos orçamentais que assegurem um défice não superior a 3 % do PIB ou que regresse a um nível inferior a 3 % do PIB no período abrangido pelo programa de estabilidade ou de convergência, bem como a assegurar de forma credível que o défice se mantenha abaixo desse limite de 3 % do PIB num cenário de políticas inalteradas no médio prazo. Os Estados-Membros são igualmente convidados a comunicar, nos seus programas de estabilidade e convergência, as medidas de apoio à energia previstas, incluindo o seu impacto orçamental, as suas perspetivas de eliminação progressiva e os pressupostos subjacentes à evolução dos preços da energia. Por último, os Estados-Membros são convidados a debater, no quadro dos programas de estabilidade e convergência, de que forma os seus planos de reforma e investimento, incluindo os delineados nos seus planos de recuperação e resiliência, deverão contribuir para a sustentabilidade orçamental e para o crescimento sustentável e inclusivo, em conformidade com os critérios estabelecidos nas orientações da Comissão no domínio das reformas.

A Comissão está preparada para propor REP orçamentais para 2024 que estejam em consonância com os objetivos dos próprios Estados-Membros, desde que esses objetivos sejam coerentes com a garantia de que o rácio da dívida pública irá seguir uma trajetória descendente ou manter-se a um nível prudente e que o défice orçamental se situará abaixo do valor de referência de 3 % do PIB no médio prazo. Em consonância com a abordagem de médio prazo e com o ênfase que deve ser dado à apropriação nacional, a Comissão está disposta a basear as suas REP orçamentais nos objetivos nesse domínio estabelecidos nos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros. Por conseguinte, os Estados-Membros são convidados a assegurar que os objetivos orçamentais constantes dos seus programas de estabilidade e convergência sejam coerentes com os critérios propostos nas orientações da Comissão no domínio das reformas. Se os objetivos orçamentais de um Estado-Membro não forem suficientemente ambiciosos, a Comissão proporá uma REP orçamental coerente com os critérios propostos nas suas orientações no domínio das reformas, mantendo simultaneamente a coerência com os critérios da atual legislação no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Nesta fase, os requisitos quantificados das REP serão principalmente definidos para o horizonte de 2024.

As propostas da Comissão relativas às REP orçamentais para 2024 deverão ser quantificadas e diferenciadas com base nos desafios ao nível da dívida pública com que se confrontem os diferentes Estados-Membros. Este processo colocará a tónica na necessidade de os Estados-Membros que enfrentam desafios substanciais ou moderados em matéria de dívida pública assegurarem uma trajetória plausível e de diminuição continuada dessa mesma dívida pública. Mais precisamente, serão recomendados aos Estados-Membros que enfrentem problemas substanciais ou moderados em matéria de dívida pública (com base na análise pela Comissão da sustentabilidade dessa mesma dívida) objetivos orçamentais que garantam uma redução plausível e continuada da dívida ou a sua manutenção em níveis prudentes no médio prazo, assegurando simultaneamente a coerência com a legislação em vigor no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Aos Estados-Membros que se confrontem com menores desafios em matéria de dívida pública, será recomendado que mantenham ou reduzam o seu défice para um nível inferior a 3 % do PIB no período abrangido pelo programa de estabilidade ou de convergência e que assegurem que esse

mesmo déficit se mantenha abaixo de 3 % do PIB num cenário de políticas inalteradas no médio prazo.

As REP orçamentais deverão ser formuladas com base nas despesas primárias líquidas, tal como proposto nas orientações da Comissão no domínio das reformas ⁽¹⁰⁾. O caminho no sentido do cumprimento deste indicador representará uma mudança de orientação em comparação com o período em que a cláusula de derrogação de âmbito geral estava em vigor, altura em que a supervisão orçamental se centrava nas despesas *correntes* primárias líquidas financiadas a nível nacional e na preservação do investimento financiado também a nível nacional.

Tendo em conta o seu papel essencial, a Comissão continuará a destacar o investimento público nas suas recomendações orçamentais. Todos os Estados-Membros devem continuar a proteger o investimento financiado a nível nacional e a assegurar a utilização eficaz do MRR e dos outros fundos da UE, tendo em especial em conta os objetivos em matéria das transições ecológica e digital e em matéria de resiliência. Deve ser assegurada uma elevada qualidade do investimento público, nomeadamente através de uma execução rigorosa dos investimentos financiados pelo MRR. As políticas orçamentais deverão apoiar a dupla transição, a fim de assegurar um crescimento sustentável e inclusivo. O ajustamento orçamental dos Estados-Membros que se confrontem com problemas substanciais ou moderados em matéria de dívida pública não deverá afetar o investimento, devendo em vez disso ser assegurado limitando o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional em relação ao crescimento do produto potencial no médio prazo. Os Estados-Membros devem também ter em conta o caráter temporário do apoio prestado sob a forma de apoios financeiros não reembolsáveis do MRR («subvenções»). A Comissão terá em conta a necessidade de manter o investimento na sua avaliação dos resultados orçamentais em função das recomendações nesse domínio.

As REP para 2024 fornecerão igualmente orientações sobre o custo orçamental das medidas energéticas. Se os preços do mercado grossista da energia permanecerem estáveis e se os custos da energia forem repercutidos nos preços do mercado de retalho, tal como atualmente previsto, as medidas de apoio público à energia deverão ser progressivamente eliminadas em 2024 e as poupanças conexas deverão contribuir para reduzir os défices públicos. Se os preços da energia voltarem a aumentar e os apoios não puderem ser totalmente eliminados, as medidas específicas só deverão proteger os agregados familiares e as empresas mais vulneráveis, devendo ser evitadas medidas mais generalizadas como as que foram aplicadas em 2022. Essa característica reduzirá os custos orçamentais, incentivará a poupança de energia e permitirá que a economia se possa adaptar de forma gradual e sustentável durante um período limitado.

A Comissão convida o Conselho a adotar a abordagem apresentada no presente documento.

⁽¹⁰⁾ As despesas primárias líquidas são definidas como as despesas financiadas a nível nacional líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as despesas com juros, bem como as despesas cíclicas relativas ao desemprego.

6. Aplicação coerente do procedimento relativo aos défices excessivos (PDE)

Na primavera de 2022, a Comissão comprometeu-se a avaliar a pertinência de propor na primavera de 2023 a abertura de procedimentos relativos a défices excessivos, tendo em especial em conta o cumprimento das REP orçamentais dirigidas aos Estados-Membros pelo Conselho em 12 de julho de 2022. A Comissão acompanha continuamente a situação económica e orçamental dos Estados-Membros, recordando igualmente os pareceres que emitiu sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro, nos quais se apelava à adoção das medidas necessárias no âmbito do processo orçamental nacional para assegurar a coerência dos orçamentos de 2023 com as recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2022. A Comissão avaliará o cumprimento dos critérios do défice e da dívida, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, no âmbito da ronda de supervisão da primavera. Tendo em conta a incerteza persistentemente elevada quanto às perspetivas macroeconómicas e orçamentais na presente conjuntura, a Comissão considera que não deverá ser tomada na primavera qualquer decisão de sujeitar Estados-Membros ao procedimento relativo aos défices excessivos. Na primavera de 2024, contudo, a Comissão irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos relativos aos défices excessivos, com base nos dados de execução relativos a 2023 e em conformidade com as disposições jurídicas em vigor. Os Estados-Membros devem ter em conta este facto na execução dos seus orçamentos de 2023 e na preparação dos programas de estabilidade e convergência da próxima primavera, bem como nos projetos de plano orçamental para 2024 que deverão apresentar no próximo outono.

7. Próximas etapas

A presente comunicação apresenta orientações preliminares em matéria de política orçamental para 2024, que serão atualizadas, se necessário, no âmbito do pacote da primavera do Semestre Europeu, em maio de 2023. As orientações atualizadas continuarão a tomar em consideração a situação económica a nível mundial, a situação específica de cada Estado-Membro, a avaliação dos debates em curso sobre a análise da governação económica e os debates políticos no quadro do Conselho. A evolução das perspetivas económicas e orçamentais 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

A. Quadros adicionais a incluir nos programas de estabilidade e convergência de 2023

Para além dos dados orçamentais previsionais necessários ao longo do período abrangido pelo programa de estabilidade e convergência, devem também ser incluídas as estimativas correspondentes ao ano em curso, juntamente com os resultados do período 2020-2022 (em consonância com os quadros de notificação do PDE). Os quadros devem, de preferência, ser apresentados à Comissão através da aplicação Web específica.

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 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							
Subvenções, 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 ao impacto do MRR nas projeções do programa — EMPRÉSTIMOS

Fluxos de caixa 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							

B. Informação adicional a incluir nos programas de estabilidade e convergência de 2023

Os Estados-Membros são convidados a fornecer informações sobre: i) os custos orçamentais anuais relacionados com as pessoas em fuga da Ucrânia, especificados em termos da(s) principal(is) categoria(s) do Sistema Europeu de Contas diretamente afetada(s); e ii) o número anual de pessoas acolhidas. Estes custos orçamentais devem limitar-se aos custos diretamente relacionados e que sejam consequência imediata do afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. A prestação dessas informações permitirá à Comissão ter em conta estes custos orçamentais na sua avaliação dos programas de estabilidade e convergência de 2023, bem como dos progressos realizados na aplicação das recomendações específicas por país de 2022.