COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.6.2025
COM(2025) 606 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a Finlândia a desviar-se, excedendo-as, das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho ao abrigo do Regulamento (UE) 2024/1263
(Ativação da cláusula de derrogação nacional)

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a Finlândia a desviar-se, excedendo-as, das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho ao abrigo do Regulamento (UE) 2024/1263
(Ativação da cláusula de derrogação nacional)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º,

Tendo em conta o Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente o artigo 26.º,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) O Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral[1], juntamente com as versões mais recentes do Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos[2] e da Diretiva 2011/85/UE do Conselho que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros[3], constituem os elementos essenciais do quadro reformado de governação económica da UE. O quadro visa assegurar a sustentabilidade da dívida pública e o crescimento sustentável e inclusivo através de reformas e investimentos. Promove a assunção de responsabilidades a nível nacional e norteia-se por uma perspetiva de médio prazo, em conjunção com uma aplicação eficaz e coerente das regras.

(2) As taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas numa recomendação do Conselho nos termos do artigo 17.º, n.º 1, ou do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2024/1263 constituem a referência operacional única para a supervisão orçamental anual de cada Estado-Membro e são o elemento central do novo quadro de governação económica. As taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas nessa recomendação do Conselho determinam as restrições orçamentais aplicáveis por um período de quatro ou cinco anos, tendo como referência

---

1 Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306 de 23.11.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

um período de ajustamento de quatro anos que, caso seja prorrogado, o pode ser por um período adicional com a duração máxima de três anos.

(3) Nos termos do artigo 26.º do Regulamento (UE) 2024/1263, o quadro prevê flexibilidade na aplicação das regras caso ocorram circunstâncias excecionais fora do controlo dos Estados-Membros que tenham um impacto significativo nas finanças públicas. Neste último caso, a pedido de um Estado-Membro e sob uma recomendação da Comissão baseada numa análise por ela realizada, o Conselho pode adotar, no prazo de quatro semanas a contar da recomendação da Comissão, uma recomendação que autorize um Estado-Membro a desviar-se das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho, caso i) ocorram circunstâncias excecionais fora do controlo do Estado-Membro, ii) estas tenham um impacto significativo nas suas finanças públicas, e iii) esse desvio não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. O Conselho deve fixar um período máximo para esse desvio.

(4) Os chefes de Estado ou de Governo, reunidos em Versalhes em 10 e 11 de março de 2022, comprometeram-se a reforçar as capacidades de defesa europeias perante a agressão militar russa contra a Ucrânia. Este compromisso foi reiterado na Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa. Nas Conclusões de 6 de março de 2025 sobre a defesa europeia, o Conselho Europeu congratulou-se com a intenção da Comissão de recomendar a ativação coordenada da cláusula de derrogação nacional ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento como medida imediata.

(5) Na sua comunicação de 19 de março de 2025[4], a Comissão convidou todos os Estados-Membros a utilizarem de forma coordenada a flexibilidade prevista na cláusula de derrogação nacional, de modo a maximizarem o seu impacto nas capacidades de defesa da UE. Tal flexibilidade visa facilitar a transição para níveis permanentemente mais elevados de despesa na defesa. A comunicação referida descreve como a ativação da cláusula de derrogação nacional permite aos Estados-Membros desviarem-se das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho através da aprovação dos planos orçamentais-estruturais de médio prazo ou através da definição das trajetórias corretivas no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, desde que esse desvio seja justificado por um aumento da despesa na defesa em relação ao ano de referência e que o excesso da despesa anual até 2028 não seja superior a 1,5 % do PIB. Quaisquer aumentos para além desse montante estarão sujeitos às avaliações normais de conformidade. O estabelecimento desse aumento máximo é necessário para assegurar que a sustentabilidade orçamental não é posta em causa, permitindo simultaneamente que todos os Estados-Membros beneficiem da flexibilidade à medida que avançam para um nível mais elevado de despesa na defesa. Os montantes exatos serão determinados quando os dados de execução orçamental estiverem disponíveis, a fim de assegurar que a flexibilidade adicional é utilizada apenas para o fim a que se destina.

(6) A recomendação do Conselho de 21 de janeiro de 2025[5] aprovou a trajetória das despesas líquidas da Finlândia.

(7) Em 30 de abril de 2025, a Finlândia apresentou um pedido de ativação da cláusula de derrogação nacional ao Conselho e à Comissão.

---

4 Comunicação da Comissão [C(2025) 2000 final], de 19 de março de 2025.

5 Recomendação do Conselho, de 21 de janeiro de 2025, que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Finlândia (JO C, C/2025/656, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/656/oj).

(8) No seu pedido, a Finlândia afirma que, num contexto de tensões geopolíticas crescentes, a guerra de agressão contínua da Rússia contra a Ucrânia e a ameaça que representa para a segurança europeia constitui um desafio existencial para a União, o que exige um aumento significativo da despesa na defesa. Tal situação constitui uma circunstância excecional fora do controlo de cada Estado-Membro.

(9) No seu pedido, a Finlândia comunica dados relativos ao total da despesa na defesa (quadro 1). Além disso, a Finlândia reconhece que o seu plano de médio prazo já inclui aumentos significativos da despesa com a defesa nos próximos anos. Por conseguinte, o aumento da despesa na defesa tem um impacto significativo nas finanças públicas da Finlândia.

Quadro 1: Total da despesa da Finlândia no setor da defesa

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 c
Despesa total das administrações públicas no setor da defesa (% do PIB)	1,2	1,2	1,4	1,6	2,1

Fonte: a: Eurostat; b: Informações fornecidas pela Finlândia ao Conselho e à Comissão.

(10) A Finlândia calcula que o aumento da despesa total na defesa em relação ao PIB entre 2021 e 2025 terá sido da ordem de 0,9 pontos percentuais, contribuindo assim para a deterioração do saldo das administrações públicas e para o aumento da dívida pública.

(11) Se tudo o resto se mantiver constante, um aumento da despesa durante o período abrangido pela cláusula de derrogação nacional conduzirá a um aumento da dívida pública e a um défice no final desse período. As projeções indicativas elaboradas pela Comissão, e no pressuposto de que até 2028 o aumento da despesa pública se dá linearmente pelo máximo permitido pela presente recomendação, indicam que o rácio défice/PIB e o rácio dívida pública/PIB em 2028 seriam, respetivamente, 2,1 pontos percentuais e 4,4 pontos percentuais mais elevados do que se as despesas líquidas aumentassem de acordo com a trajetória definida pela Recomendação C/2025/656 do Conselho. Tal exigiria, provavelmente, um ajustamento orçamental adicional após o período de ativação da cláusula de derrogação nacional, a fim de cumprir os requisitos do quadro orçamental, nomeadamente para assegurar que o rácio da dívida seja colocado ou permaneça numa trajetória descendente plausível, ou permaneça em níveis prudentes abaixo de 60 % do PIB a médio prazo, e que o défice permaneça, ou seja reduzido, para um nível inferior a 3 % do PIB e mantido abaixo do valor de referência a médio prazo. A Finlândia reconhece que, futuramente, um nível de despesa na defesa estruturalmente mais elevado poderá exigir políticas para preservar a sustentabilidade orçamental e o cumprimento das regras orçamentais a médio prazo.

(12) A salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida e a salvaguarda relativa à resiliência do défice previstas nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento (UE) 2024/1263 foram tidas em conta para estabelecer a trajetória das despesas líquidas definida pelo Conselho. O desvio autorizado deve ser calculado descontando os impactos da salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida e da salvaguarda relativa à resiliência do défice. Estas salvaguardas foram estabelecidas pelo Regulamento (UE) 2024/1263

para assegurar que os Estados-Membros aplicam um ajustamento orçamental mínimo, que pode ser mais rigoroso do que o exigido pela abordagem baseada na sustentabilidade. A aplicação equitativa a todos os Estados-Membros da condição de sustentabilidade da cláusula de derrogação nacional fica garantida se estas salvaguardas não forem tidas em conta para a determinação da flexibilidade que pode ser concedida durante a ativação da cláusula de derrogação nacional. De acordo com a Comissão, sem o impacto da salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida e da salvaguarda relativa à resiliência do défice, as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho teriam sido as indicada no quadro 2.

Quadro 2: Crescimento máximo das despesas líquidas

com e sem a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida e a salvaguarda relativa à resiliência do défice

(taxas de crescimento anuais e cumulativas, em termos nominais)

		2025	2026	2027	2028
Conforme estabelecido na Recomendação do Conselho que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Finlândia (a)					
	Anual	1,6	1,9	2,6	2,6
	Cumulativa (*)	5,3	7,4	10,1	13,0
Sem o impacto da salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida e da salvaguarda relativa à resiliência do défice (b)					
	Anual	2,6	2,7	2,7	2,8
	Cumulativa (*)	6,4	9,2	12,2	15,2
(*) As taxas de crescimento cumulativas são calculadas tendo por referência o ano-base de 2023.					

Fonte: (a) Recomendação do Conselho de 21 de janeiro de 2025 que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Finlândia (b) Dados fornecidos pela Comissão.

(13) Os dados relativos à despesa das administrações públicas na defesa são compilados e publicados pelas autoridades estatísticas nacionais, bem como pelo Eurostat, com base na classificação das funções das administrações públicas (COFOG)[6] do quadro do sistema europeu de contas (SEC 2010)[7]. Esses dados são adequados para avaliar o impacto da despesa na defesa nas despesas líquidas, na dívida e no défice das administrações públicas, bem como em conceitos relacionados. O Eurostat, em estreita cooperação com as autoridades estatísticas nacionais, estabelecerá um processo de recolha de dados. O ponto de partida devem ser as categorias de defesa da COFOG, tendo simultaneamente em conta a definição da NATO e mantendo a possibilidade de corrigir anomalias que possam ser atribuíveis a diferenças nos respetivos sistemas anuais de comunicação de informações. O processo de recolha de dados precisa de ser alinhado com os prazos de notificação do procedimento relativo aos défices excessivos.

6 Manual sobre fontes e métodos para a compilação de estatísticas da COFOG — classificação das funções das administrações públicas — edição de 2019 (apenas disponível em inglês).

7 Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

(14) Além disso, em alguns contratos de equipamento militar assinados durante o período de ativação da cláusula de derrogação nacional, a entrega do equipamento em causa pode ocorrer num momento posterior, pelo que, deste modo, só afetaria as finanças públicas após o período de ativação da cláusula. Para ter em conta esta possibilidade, a flexibilidade concedida ao abrigo da cláusula de derrogação nacional deve também aplicar-se à despesa na defesa relacionada com tais entregas posteriores de equipamento, desde que os contratos correspondentes tenham sido assinados durante o período de ativação da cláusula e que essa despesa diferida na defesa permaneça dentro do limite máximo global acima referido.

(15) As despesas financiadas por empréstimos concedidos pelo novo Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE)[8] através do reforço da indústria europeia de defesa beneficiarão automaticamente da flexibilidade. Para o efeito, os Estados-Membros deverão comunicar ao Eurostat todas as despesas relacionadas com a defesa efetuadas ao abrigo do Instrumento SAFE nas categorias «produtos de defesa» e «outros produtos para fins de defesa», tal como definidas na proposta de regulamento que cria o Instrumento SAFE.

(16) A presente recomendação não altera as definições de défice orçamental, de dívida pública e de despesas líquidas, nem as de conceitos conexos. Os dados relativos a estes conceitos devem ser compilados e comunicados pela Finlândia em conformidade com os Regulamentos (UE) 2024/1263, (CE) n.º 479/2009 e (UE) n.º 549/2013.

RECOMENDA:

1. Durante o período de 2025 a 2028, a Finlândia pode desviar-se das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas na Recomendação C/2025/656 do Conselho[9], excedendo-as, desde que as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas não ultrapassem a soma de:

a) i) o aumento da despesa na defesa em percentagem do PIB desde 2021, ii) desde que o desvio que exceda as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas não seja superior a 1,5 % do PIB;

b) O impacto da salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida e da salvaguarda relativa à resiliência do défice, estabelecidas nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento (UE) 2024/1263, nas taxas máximas de crescimento das despesas líquidas.

2. Em conformidade com os artigos 17.º ou 19.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Finlândia pode continuar a desviar-se das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas por uma recomendação do Conselho, excedendo-as, nos anos posteriores a 2028 desde que as despesas líquidas que excedam as taxas máximas de crescimento estejam relacionadas com a entrega de equipamento militar contratado antes do final de 2028 e permaneçam dentro do limite máximo global acima referido.

[8] Regulamento (UE) 2025/... do Conselho que cria o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) através do Reforço da Indústria Europeia de Defesa.

[9] Recomendação do Conselho, de 21 de janeiro de 2025, que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Finlândia (JO C, C/2025/656, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/656/oj).

3. Em conformidade com o artigo 22.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2024/1263, os desvios em relação às taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho que são permitidos pela presente recomendação não serão registados como débitos na conta de controlo da Finlândia.

4. A fim de assegurar o registo correto das despesas adicionais, a Finlândia deve nelas incluir dados reais e previstos relativos ao total da despesa na defesa (divisão 02 da COFOG) e ao investimento na defesa (divisão 02 P.51 da COFOG) e a quaisquer despesas financiadas por empréstimos SAFE que não sejam abrangidos pela divisão 02 da COFOG:

   a) Relativos aos anos T-4, T-3, T-2 e T-1 (sendo o ano T o ano em curso) no processo de notificação à Comissão (Eurostat), em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 479/2009 do Conselho;

   b) Para os anos de 2021 a T (ano em curso), nos planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo e nos relatórios anuais de progresso, em conformidade com os artigos 11.º, n.º 1, 15.º, e 21.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2024/1263;

   c) Para os anos T (ano em curso) e T +1 nos projetos de planos orçamentais, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 472/2013.

O destinatário da presente recomendação é a Finlândia.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente