C/2025/3972

20.8.2025

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 8 de julho de 2025

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

(C/2025/3972)

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 de governação económica da UE reformado. O quadro visa fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência através de reformas e investimentos, bem como prevenir défices orçamentais excessivos. Promove a apropriação nacional e norteia-se por uma perspetiva de médio prazo, em conjugação 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 estabelecem uma restrição orçamental por quatro ou cinco anos, com base num período de ajustamento de quatro anos que pode ser prorrogado por um período adicional máximo de três anos.

(3) Nos termos do artigo 26.º do Regulamento (UE) 2024/1263, o quadro prevê uma certa flexibilidade na aplicação das regras caso ocorram circunstâncias excecionais fora do controlo dos Estados-Membros que tenham um impacto significativo nas finanças públicas. Nesse caso, a pedido de um Estado-Membro e sob 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 esse Estado-Membro a desviar-se das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho a seu respeito, caso: i) ocorram circunstâncias excecionais fora do controlo do Estado-Membro, ii) essas circunstâncias 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 à luz da agressão militar russa contra a Ucrânia. Este objetivo foi reiterado na Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa. Nas suas 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, de forma coordenada, da cláusula de derrogação nacional prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento, como medida imediata.

([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, p. 6, 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, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

(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 proporcionada pela cláusula de derrogação nacional a fim de maximizarem o seu impacto nas capacidades de defesa da UE. Essa flexibilidade visa facilitar a transição para níveis mais elevados de despesa na defesa, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. A referida comunicação indica que a ativação da cláusula de derrogação nacional permitirá aos Estados-Membros desviarem-se das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho quando aprovou os planos orçamentais-estruturais de médio prazo ou quando estabeleceu as trajetórias corretivas no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, na medida em que esse desvio seja justificado por um aumento da despesa na defesa em relação ao ano de referência e em que o excesso anual até 2028 não seja superior a 1,5 % do PIB. Quaisquer aumentos para além deste valor estarão sujeitos às avaliações normais de conformidade. O estabelecimento desse aumento máximo é necessário para assegurar que a sustentabilidade orçamental não seja 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 seja 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 de Portugal.

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

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

(9) No seu pedido, Portugal comunica dados relativos ao total da despesa na defesa (quadro 1). Além disso, prevê um aumento gradual da despesa na defesa, convergindo para 1,3 % do PIB em 2028 nos próximos anos. Por conseguinte, o aumento da despesa na defesa tem um impacto significativo nas finanças públicas de Portugal.

Quadro 1: Total da despesa de Portugal no setor da defesa

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Despesa total das administrações públicas no setor da defesa (% do PIB)	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1

Fonte: a: Eurostat; b: Informações fornecidas por Portugal ao Conselho e à Comissão.

(10) Portugal estima que o aumento da despesa total na defesa em relação ao PIB entre 2021 e 2025 será da ordem de 0,3 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, pressupondo que, até 2028, o aumento da despesa pública se dê linearmente pelo máximo permitido pela presente recomendação, sugerem que o rácio défice/PIB e o rácio dívida pública/PIB em 2028 serão, respetivamente, 1,2 pontos percentuais e 2,1 pontos percentuais mais elevados do que se as despesas líquidas aumentassem de acordo com a trajetória estabelecida pela Recomendação C/2025/641 do Conselho. Tal exigirá, 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 seja mantido abaixo deste valor de referência a médio prazo. Portugal 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. O aumento pouco significativo dos níveis do défice e da dívida que se prevê em resultado da cláusula de derrogação nacional, aliado ao compromisso das autoridades no sentido de proceder ao ajustamento necessário a fim de cumprir todos os requisitos do quadro orçamental na ronda de planos seguinte, assegura que a sustentabilidade orçamental seja preservada a médio prazo.

([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 de Portugal (JO C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

(12) Os dados relativos à despesa das administrações públicas na defesa são compilados e publicados pelas autoridades estatísticas nacionais e pelo Eurostat, em conformidade com a classificação internacional das funções das administrações públicas (COFOG) ([6]), no quadro do sistema europeu de contas nacionais (SEC 2010) ([7]). Esses dados são adequados para avaliar o impacto da despesa na defesa no défice, na dívida e nas despesas líquidas das administrações públicas, bem como em conceitos conexos. O Eurostat, em estreita cooperação com as autoridades estatísticas nacionais, estabelecerá um processo de recolha de dados. Haverá que tomar como ponto de partida as categorias de defesa da COFOG, tendo simultaneamente em conta a definição da OTAN 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 deverá estar alinhado pelos prazos de notificação do procedimento relativo aos défices excessivos.

(13) Além disso, para 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, só afetando assim 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 deverá 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.

(14) As despesas financiadas por empréstimos concedidos pelo novo Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) ([8]) para o reforço da indústria europeia da defesa beneficiarão automaticamente da flexibilidade acima referida. 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 no regulamento que cria o Instrumento SAFE.

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

RECOMENDA O SEGUINTE:

1. Durante o período de 2025 a 2028, Portugal pode desviar-se, excedendo-as, das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas na Recomendação C/2025/641 do Conselho ([9]), na medida em que:

   i) o excesso das despesas líquidas em relação a essas taxas máximas de crescimento não ultrapasse o aumento da despesa na defesa em percentagem do PIB desde 2021,

   ii) o desvio que exceda as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas não seja superior a 1,5 % do PIB.

2. Nos anos posteriores a 2028, Portugal pode continuar a desviar-se, excedendo-as, das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas por uma recomendação do Conselho nos termos dos artigos 17.º ou 19.º do Regulamento (UE) 2024/1263, na medida em que o excesso das despesas líquidas em relação a essas taxas máximas de crescimento esteja relacionado com a entrega de equipamento militar contratado antes do final de 2028 e permaneça dentro do limite máximo global acima referido.

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 de Portugal.

4. A fim de assegurar o registo correto das despesas adicionais, Portugal deve incluir dados verificados e programados sobre o total da despesa na defesa (divisão 02 da COFOG), incluindo o investimento na defesa (divisão 02 P.51 da COFOG), e quaisquer despesas a financiar por empréstimos SAFE que não estejam abrangidas pela divisão 02 da COFOG:

   a) Para os anos T-4, T-3, T-2 e T-1 (sendo o ano T o ano em curso) na notificação à Comissão (Eurostat), em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 479/2009 do Conselho;

([6]) *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG) – 2019 edition* [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).

([8]) Regulamento (UE) 2025/1106 do Conselho, de 27 de maio de 2025, que cria o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) através do Reforço da Indústria Europeia de Defesa (JO L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

([9]) Recomendação do Conselho, de 21 de janeiro de 2025, que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo de Portugal (JO C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

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 o artigo 11.º, n.º 1, o artigo 15.º e o artigo 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 Portugal.

Feito em Bruxelas, em 8 de julho de 2025.

Pelo Conselho

A Presidente

S. LOSE