

**PARECER DO CONSELHO**  
**de 10 de Março de 2009**  
**sobre o Programa de Estabilidade actualizado da Espanha para 2008-2011**

(2009/C 68/04)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas <sup>(1)</sup> e, nomeadamente, o n.º 3 do seu artigo 5.º,

Tendo em conta a recomendação da Comissão,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

EMITIU O PRESENTE PARECER:

- (1) Em 10 de Março de 2009 o Conselho examinou o Programa de Estabilidade actualizado da Espanha relativo ao período de 2008-2011.
- (2) Segundo as previsões intercalares de Janeiro de 2009 dos serviços da Comissão, o crescimento do PIB da Espanha em 2008 teria diminuído 1,25 % em termos reais. A Espanha vê-se confrontada com desafios de ajustamento internos e externos. Internamente, assiste-se a uma contracção da actividade no sector imobiliário, acompanhada da queda de preços das habitações. No plano externo, o défice persistente da balança de transacções correntes levou a um endividamento crescente, com o consequente aumento das responsabilidades do serviço da dívida. Desde o primeiro semestre de 2008, as autoridades espanholas tomaram várias medidas para estimular a actividade económica. Entre elas contam-se reduções de impostos temporárias e permanentes e projectos de investimento, no correspondente a cerca de 2 % do PIB em 2009, bem como um conjunto de reformas estruturais. Para além destas medidas discricionárias, as finanças públicas foram fortemente afectadas pela contracção económica, que limita a margem para novos impulsos orçamentais sem perturbar a estabilidade orçamental a longo prazo. Esta situação obriga a Espanha a reforçar o seu potencial de crescimento numa conjuntura de prolongada contracção e a facilitar a actual correcção dos desequilíbrios macroeconómicos existentes.
- (3) O cenário macroeconómico subjacente ao programa prevê para 2009 uma contracção do PIB da ordem dos 1,6 % em termos reais, seguida de uma recuperação em 2010 e 2011, com taxas de crescimento real de 1,2 % e 2,6 %, respectivamente. A aceleração seria induzida essencialmente pela procura interna, prevendo-se que o défice externo caia de mais de 9 % do PIB em 2008 para 5,5 % em 2011. O programa tem em conta as medidas de incentivo tomadas para responder à contracção da economia, mas não apresenta estimativas explícitas quanto ao seu impacto no crescimento do PIB real. Tendo em conta os dados actualmente disponíveis <sup>(2)</sup>, este cenário parece basear-se em pressupostos de crescimento ligeiramente favoráveis para 2009 e claramente favoráveis depois dessa data. Partindo de uma redução do défice da balança de bens e serviços, o programa prevê um declínio do défice externo de 9,2 % do PIB em 2008 para 5,4 % em 2011.
- (4) No respeitante a 2008, as previsões intercalares de Janeiro de 2009 dos serviços da Comissão estimam o défice geral das administrações públicas em 3,4 % do PIB <sup>(3)</sup>, o que corresponde aos números que constam da anterior actualização do programa de estabilidade. Contudo, este valor está muito aquém do objectivo que tinha sido fixado na anterior actualização e que apontava para um excedente de 1,2 % do PIB. A deterioração orçamental resulta das medidas discricionárias e de um nítido abrandamento da actividade económica. A diminuição das receitas dos impostos directos reflecte uma conjugação de reduções nos impostos das pessoas singulares e das sociedades e uma queda significativa dos lucros das empresas,

<sup>(1)</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Os documentos referidos no presente texto podem ser consultados no seguinte endereço: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> A avaliação tem em conta, nomeadamente, as previsões intercalares de Janeiro de 2009 dos serviços da Comissão e ainda outras informações disponíveis desde então.

<sup>(3)</sup> Atendendo a que o valor de referência do Tratado foi desrespeitado, em 18 de Fevereiro de 2009 a Comissão preparou um relatório nos termos do n.º 3 do artigo 104.º do Tratado.

ligada à fraqueza dos mercados de activos, nomeadamente no sector imobiliário. As receitas dos impostos indirectos caíram devido à desaceleração das despesas de consumo e, em especial, à contracção das transacções de habitações, assim como a medidas pontuais com efeito de redução das receitas, tais como as alterações em matéria de pagamentos e reembolsos de IVA. As ultrapassagens das despesas explicam-se sobretudo pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos através de transferências sociais mais elevadas, incluindo as prestações de desemprego.

- (5) A actualização aponta para um défice orçamental de 5,8 % do PIB em 2009, contra os 6,2 % aventados pelas projecções intercalares dos serviços da Comissão. A deterioração do saldo orçamental é explicada pela adopção de várias medidas discricionárias no correspondente a cerca de 2 % do PIB, mas também pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos em resposta à contracção económica (estimada em cerca de 1 % do PIB). As medidas discricionárias incluem o pacote de incentivo de Novembro de 2008 (ligeiramente acima de 1 % do PIB). O pacote prevê a criação de um fundo público para o investimento local, com uma dotação correspondente a 0,75 % do PIB, destinado ao lançamento de novas obras públicas. As medidas pontuais com impacto nas receitas correspondem a cerca de 0,75 % do PIB, nelas estando incluída a alteração do sistema de reembolso do IVA e a redução da retenção na fonte do imposto sobre o rendimento para os contribuintes com hipotecas. Em termos globais, a orientação da política orçamental será expansionista em 2009, de acordo com as recomendações do plano de relançamento.
- (6) Attingido o pico em 2009, o défice nominal deverá descer abaixo dos 4 % do PIB em 2011. Da mesma forma, o saldo primário atingirá um défice de 1,9 % do PIB em 2011, contra 4,1 % em 2009. Em termos estruturais, o défice público subirá de 3,5 % do PIB em 2008 para 4,75 % do PIB em 2009, situação que reflecte o impacto orçamental das medidas discricionárias, mas também a queda de receitas decorrente do processo de ajustamento em curso no sector imobiliário. Estão excluídos os 0,75 pontos percentuais do PIB resultantes da inclusão de medidas pontuais com efeito de redução das receitas no orçamento de 2009.

A actualização estabelece uma trajectória de ajustamento orçamental, perspectiva melhorias no saldo estrutural da ordem, respectivamente, de 1,25 % do PIB em 2010 e ligeiramente acima de 0,5 % do PIB em 2011. Em consequência, o programa prevê uma redução do défice estrutural de 2,75 % em 2011 <sup>(1)</sup>. Nos termos do programa, este ajustamento visa voltar ao objectivo de médio prazo de equilíbrio orçamental, que não deverá ser atingido durante a vigência do programa. A melhoria em 2010 pode parcialmente ser explicada pela natureza temporária do pacote de incentivo adoptado em Novembro de 2008. Para além disso, o programa não dá conta de medidas destinadas a conter o projectado declínio do saldo estrutural. A dívida bruta pública, estimada em 39,5 % do PIB em 2008, deverá subir aproximadamente 14 pontos durante a vigência do programa. Para além do aumento do défice e do recuo do crescimento do PIB, a compra de activos dos bancos no âmbito do pacote de salvamento financeiro contribui para a subida do rácio da dívida, principalmente em 2009.

- (7) Ao longo da vigência do programa, os resultados orçamentais estão sujeitos a revisão em baixa. Em primeiro lugar, o cenário macroeconómico projectado na actualização parece assentar em pressupostos de crescimento favoráveis, em especial para os últimos anos do programa. Em segundo lugar, os objectivos orçamentais para 2010 e 2011 não se apoiam em medidas, para além da anunciada interrupção da aplicação do pacote de Novembro de 2008. Acresce que as administrações regionais e locais podem incorrer em défices em 2009 sem serem obrigadas a apresentar um plano de reequilíbrio orçamental, em conformidade com a Lei de Estabilidade Orçamental, que prevê isenções dessa natureza quando a actividade económica real se afasta significativamente das previsões iniciais. A evolução do rácio da dívida pode ser menos favorável do que o previsto na actualização, dados os riscos para o cenário macroeconómico e os objectivos orçamentais, bem como a incerteza quanto ao impacto das garantias concedidas no contexto do pacote de salvamento financeiro. Contudo, o aumento da dívida ligado às medidas tomadas para apoiar o sector financeiro inverter-se-á se o regime de apoio e as operações financeiras conexas forem bem sucedidos.

<sup>(1)</sup> Utilizando o saldo corrigido das variações cíclicas recalculado com base nas informações do programa, bem como a definição de medidas pontuais e outras medidas temporárias utilizada pelos serviços da Comissão, o saldo estrutural seria de -3,1 % do PIB em 2008, -4,1 % em 2009 e -3,4 % em 2010.

- (8) O impacto orçamental a longo prazo do envelhecimento demográfico é muito superior à média da UE, sobretudo devido ao aumento relativamente importante das despesas com pensões em percentagem do PIB nas próximas décadas. Ainda que a solidez da situação orçamental até 2007 tenha em parte contribuído para compensar o impacto orçamental a longo prazo do envelhecimento demográfico, a evolução orçamental prevista no programa poderá ter o efeito oposto. Além disso, se for considerada como um ponto de partida a situação orçamental projectada pelos serviços da Comissão para 2009, o hiato de sustentabilidade agravar-se-á significativamente em relação à última actualização. A melhoria a médio prazo do equilíbrio primário e a aplicação de medidas suplementares destinadas a reduzir o aumento substancial das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico deverão contribuir para reduzir os grandes riscos que pesam sobre a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.
- (9) O quadro orçamental de médio prazo contribuiu para promover uma programação orçamental adequada e dá conta de resultados globalmente positivos, ainda que se registe uma deterioração desde 2008. Não estão previstas reformas deste quadro. Contudo, o programa apresenta várias reformas destinadas a melhorar a situação das finanças públicas. Do lado da receita, assinala-se uma redução da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho mercê de um crédito de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares até 400 EUR por contribuinte, um mecanismo destinado a antecipar os pagamentos do crédito de imposto para o pagamento de hipotecas, a eliminação do imposto sobre o património e a segunda fase da reforma do imposto sobre as sociedades, bem como medidas destinadas a melhorar o funcionamento do sistema fiscal, designadamente a possibilidade de obter reembolsos de IVA numa base mensal. Do lado da despesa, foi dada prioridade a despesas produtivas, paralelamente à necessidade de controlar o consumo público intermédio. O programa sublinha o papel da *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, enquanto passo em frente na promoção de uma cultura da avaliação que conferiria maior eficácia e qualidade aos serviços públicos.
- (10) As autoridades espanholas aprovaram um conjunto de medidas para estabilizar o sector financeiro. Cabe citar um aumento da dotação do *Fondo de Garantía de Depósitos e Inversiones* (de 20 000 EUR para 100 000 EUR por titular e por entidade bancária) e a criação do *Fondo para la Adquisición de Activos Financieros* com o objectivo de promover os empréstimos a empresas e a particulares, cuja dotação, de 30 mil milhões de EUR (perto de 3 % do PIB), poderá aumentar para 50 mil milhões de EUR. Por outro lado, as autoridades decidiram conceder ao Ministério da Economia e das Finanças autorizações excepcionais para atribuir garantias estatais a novas operações de financiamento, realizadas por bancos residentes em Espanha em 2009, até 100 mil milhões de EUR (10 % do PIB) e com um prazo de vencimento entre três meses e três anos, e para adquirir valores mobiliários emitidos por bancos residentes em Espanha a fim de reforçar os seus fundos próprios.
- (11) O Governo espanhol adoptou um importante conjunto de medidas fiscais discricionárias em resposta à contracção económica. O pacote de incentivo para 2009 é consentâneo com o plano de relançamento aprovado em Dezembro de 2008 pelo Conselho Europeu e constitui uma resposta adequada à contracção económica, ao proporcionar apoio económico temporário à actividade económica em 2009. Incide essencialmente no investimento, no poder de compra das famílias e nas empresas e PME. Medidas equivalentes a cerca de 1 % do PIB já estavam previstas em pacotes de medidas específicas anteriores, em Abril e Agosto de 2008; o resto é constituído por novas acções adoptadas num pacote de estímulo orçamental apresentado em Novembro de 2008 (ligeiramente acima de 1 % do PIB). Este pacote de Novembro de 2008 é oportuno, direccionado e temporário. As medidas respondem aos principais objectivos políticos de curto prazo. A actualização inclui também um conjunto de medidas estruturais que, embora integrem a agenda política de reformas a longo prazo, ajudam a dar resposta aos actuais desafios da contracção. Estas medidas estão relacionadas com a agenda de reformas a médio prazo e as recomendações específicas por país propostas pela Comissão em 28 de Janeiro de 2009 no âmbito da Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego. Visam reforçar o potencial de crescimento, dinamizar a competitividade e o emprego, assim como apoiar os rendimentos dos grupos desfavorecidos, e incluem a transposição da Directiva «Serviços».

- (12) O programa preconiza uma orientação orçamental expansionista em 2009 e moderadamente restritiva em 2010. Mais especificamente, perspectiva para 2010 uma inversão da tendência expansionista de 2009 e novas melhorias estruturais em 2011. Contudo, tendo em conta os riscos que pesam sobre os planos orçamentais, a inversão de tendência em 2010 requer novas medidas para ser eficaz. O programa prevê que o défice nominal se mantenha acima do valor de referência (3 % do PIB). A redução do défice prevista no programa para 2010 e para além dessa data não é apoiada por medidas.
- (13) No que respeita aos requisitos em matéria de dados especificados no Código de Conduta para os Programas de Estabilidade e Convergência, o programa omite certos dados obrigatórios e facultativos <sup>(1)</sup>.

A conclusão geral é de que o acentuado abrandamento da actividade económica e algumas medidas discricionárias induziram um défice acima dos 3 % do PIB em 2008, após um longo período em que as finanças públicas espanholas estiveram perto do equilíbrio ou mesmo em situação excedentária. O Programa de Estabilidade actualizado visa um impulso orçamental significativo em 2009, de harmonia com o plano de relançamento, para fazer face ao persistente abrandamento da actividade económica. Esta situação levará a um aumento do défice público, enquanto o rácio da dívida se deverá manter folgadoamente abaixo dos 60 % do PIB. Melhorar a sustentabilidade orçamental a longo prazo constitui uma prioridade. As hipóteses macroeconómicas favoráveis podem implicar uma contribuição do crescimento económico para a consolidação orçamental inferior ao previsto no programa, e a trajectória de ajustamento não é inteiramente sustentada por medidas concretas. Acresce que é importante promover a qualidade das finanças públicas, a fim de criar condições para um ajustamento harmonioso da economia à luz dos desequilíbrios actuais.

Face à avaliação supra, a Espanha é convidada a:

- i) implementar a política orçamental prevista para 2009 de acordo com o Plano de Relançamento da Economia Europeia e no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, evitando uma nova deterioração das finanças públicas em 2009, e proceder resolutamente a uma consolidação estrutural significativa em 2010 e para além dessa data, apoiando-se em medidas concretas;
- ii) melhorar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, através da concretização de novas medidas destinadas a conter o aumento das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico;
- iii) garantir que as medidas de consolidação orçamental visem também uma melhoria da qualidade das finanças públicas, tal como previsto à luz do necessário ajustamento dos desequilíbrios existentes.

#### Comparação das principais projecções macroeconómicas e orçamentais

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB real (variação em %)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>3,7</b>	<b>1,2</b>	<b>- 1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>2,6</b>
	COM Jan. de 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	n.d.
	PE Dez. de 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	n.d.
Inflação IHPC (%)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
	COM Jan. de 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	n.d.
	PE Dez. de 2007	2,7	3,3	2,7	2,8	n.d.

<sup>(1)</sup> Em especial, não são apresentados os dados obrigatórios sobre as medidas pontuais e outras medidas temporárias (quadro 2) e os dados facultativos sobre os IHPC (quadro 1b), a produtividade do trabalho por hora trabalhada (quadro 1c), as despesas das administrações públicas por função (quadro 3), o saldo estrutural (quadro 5) e a informação circunstanciada sobre a evolução da dívida (quadro 4) — como diferenças entre tesouraria e especialização económica, acumulação líquida de activos financeiros, receitas de privatizações, efeitos de avaliação e outros, activos financeiros líquidos, dívida financeira líquida.

		2007	2008	2009	2010	2011
Hiato do produto <sup>(1)</sup> (% do PIB potencial)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,7</b>
	COM Jan. de 2009 <sup>(2)</sup>	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	n.d.
	PE Dez. de 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	n.d.
Capacidade/necessidade líquida de financiamento em relação ao resto do mundo (% do PIB)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>- 9,7</b>	<b>- 9,2</b>	<b>- 6,6</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 5,4</b>
	COM Jan. de 2009	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	n.d.
	PE Dez. de 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	n.d.
Receitas das administra- ções públicas (% do PIB)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>41,0</b>	<b>37,0</b>	<b>37,5</b>	<b>38,3</b>	<b>38,7</b>
	COM Jan. de 2009	41,0	36,8	36,4	36,9	n.d.
	PE Dez. de 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	n.d.
Despesas das administra- ções públicas (% do PIB)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>38,8</b>	<b>40,4</b>	<b>43,3</b>	<b>43,1</b>	<b>42,6</b>
	COM Jan. de 2009	38,8	40,2	42,6	42,5	n.d.
	PE Dez. de 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	n.d.
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>2,2</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 3,9</b>
	COM Jan. de 2009	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	n.d.
	PE Dez. de 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	n.d.
Saldo primário (% do PIB)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>3,8</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 1,9</b>
	COM Jan. de 2009	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	n.d.
	PE Dez. de 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	n.d.
Saldo corrigido das variações cíclicas <sup>(1)</sup> (% do PIB)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>1,6</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>
	COM Jan. de 2009	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	n.d.
	PE Dez. de 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.d.
Saldo estrutural <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup> (% do PIB)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>1,6</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>
	COM Jan. de 2009	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	n.d.
	PE Dez. de 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.d.

		2007	2008	2009	2010	2011
Dívida pública bruta (% do PIB)	<b>PE Jan. de 2009</b>	<b>36,2</b>	<b>39,5</b>	<b>47,3</b>	<b>51,6</b>	<b>53,7</b>
	COM Jan. de 2009	36,2	39,8	46,9	53,0	n.d.
	PE Dez. de 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	n.d.

## Notas:

- (<sup>1</sup>) Hiatos do produto e saldos corrigidos das variações cíclicas de acordo com os programas, tal como recalculados pelos serviços da Comissão com base nas informações contidas nos programas.
- (<sup>2</sup>) Com base num crescimento potencial estimado de 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % e 0,9 %, respectivamente, para o período de 2007-2010.
- (<sup>3</sup>) Saldo corrigido das variações cíclicas, com exclusão de medidas pontuais e temporárias. O programa mais recente não inclui quaisquer medidas pontuais. Nas previsões intercalares de Janeiro de 2009 dos serviços da Comissão são incluídas medidas pontuais e temporárias inferiores a 0,5 % do PIB em 2008 e superiores a 0,5 % em 2009 (todas elas com efeito de aumento do défice).
- (<sup>4</sup>) Utilizando o saldo corrigido das variações cíclicas recalculado com base nas informações do programa, bem como a definição de medidas pontuais e outras medidas temporárias utilizada pelos serviços da Comissão, o saldo estrutural seria de - 3,1 % do PIB em 2008, - 4,1 % em 2009 e - 3,4 % do PIB em 2010.

## Fonte:

Programa de Estabilidade (PE); previsões intercalares de Janeiro de 2009 dos serviços da Comissão (COM); cálculos dos serviços da Comissão.