DECISÃO (UE) 2017/985 DO CONSELHO

de 8 de agosto de 2016

que notifica Portugal no sentido de adotar medidas para a redução do défice considerada necessária para obviar à situação de défice excessivo

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 126.º, n.º 9,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Nos termos do artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), os Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos.

(2) O Pacto de Estabilidade e Crescimento assenta no objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas como forma de reforçar as condições propícias à estabilidade dos preços e a um crescimento forte e sustentável, favorável à criação de emprego. O Pacto de Estabilidade e Crescimento inclui o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ([1]), que foi adotado com o objetivo de assegurar a rápida correção dos défices excessivos das administrações públicas.

(3) Em 2 de dezembro de 2009, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 6, do TFUE, que há um défice excessivo em Portugal, tendo formulado uma recomendação no sentido da sua correção até 2013 o mais tardar, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 7, do TFUE e com o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97. Na sequência de um pedido de assistência financeira por parte da União, dos Estados-Membros da área do euro e do Fundo Monetário Internacional (FMI), apresentado pelas autoridades portuguesas, o Conselho decidiu conceder assistência financeira a Portugal ([2]). O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (a seguir denominado «Memorando de Entendimento») entre a Comissão e as autoridades portuguesas foi assinado em 17 de maio de 2011. Desde então, o Conselho dirigiu duas recomendações a Portugal (em 9 de outubro de 2012 e 21 de junho de 2013) com base no artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, que prorrogaram o prazo para a correção do défice excessivo até 2014 e 2015, respetivamente. Em ambas as recomendações, o Conselho considerou que, embora Portugal tivesse tomado medidas eficazes, tinham ocorrido acontecimentos económicos adversos inesperados com importantes consequências desfavoráveis para as finanças públicas ([3]).

(4) Ademais, nos termos do artigo 126.º, n.º 8, do TFUE, o Conselho decidiu em 12 de julho de 2016 que Portugal não adotou medidas eficazes em resposta à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013.

(5) Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 479/2009, se os dados reais indicarem que uma situação de défice excessivo não foi corrigida pelo Estado-Membro participante no prazo especificado numa recomendação formulada nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, o Conselho deve adotar imediatamente uma decisão ao abrigo do artigo 126.º, n.º 9, do TFUE.

(6) As previsões da primavera de 2016 da Comissão apontam para uma recuperação moderada da economia portuguesa. Em 2016, prevê-se um crescimento real do PIB de 1,5 %, a um ritmo idêntico ao de 2015, impulsionado sobretudo pela procura interna, num contexto que continua a caracterizar-se por desequilíbrios macroeconómicos significativos. Antecipa-se que o consumo privado diminua em 2016, devido ao aumento dos impostos indiretos e a uma ligeira retoma da inflação dos preços da energia. A forte retoma do consumo de bens duradouros no primeiro semestre de 2015 não deverá perdurar a médio prazo, uma vez que a elevada taxa de desemprego e os níveis da dívida deverão manter em alta as pressões sobre as poupanças das famílias. O investimento das empresas desacelerou de uma forma notória ao longo do segundo semestre de 2015, não se esperando que venha a retomar a taxa de crescimento anterior, apesar de apresentar uma taxa de utilização da capacidade relativamente elevada. Prevê-se que o investimento total venha a ganhar dinamismo em 2017, graças aos Fundos Estruturais da UE e à melhoria das condições de financiamento. As previsões apontam para que as exportações cresçam em sintonia com a procura externa, mas as importações deverão ainda exceder as exportações. Por conseguinte, tudo aponta para que a contribuição do comércio líquido para o crescimento do

([1]) 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).

([2]) Decisão de Execução 2011/344/UE do Conselho, de 30 de maio de 2011, relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal (JO L 159 de 17.6.2011, p. 88).

([3]) Todos os documentos relativos ao procedimento por défice excessivo de Portugal podem ser consultados em: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

PIB se mantenha ligeiramente negativa, embora bastante menos do que em 2015. A inflação baseada no índice harmonizado de preços ao consumidor (IHPC) deverá aumentar para 0,7 % em 2016, impulsionada principalmente pelo aumento dos impostos indiretos. Embora os riscos que pesam sobre as perspetivas no sentido da baixa tenham aumentado desde a publicação das previsões da primavera, os dados relativos ao primeiro trimestre de 2016 e as informações preliminares sobre o segundo trimestre confirmam a panorâmica das previsões para o resto do ano.

(7) Segundo as previsões da primavera de 2016 da Comissão, espera-se que o défice das administrações públicas baixe para 2,7 % do PIB em 2016. O orçamento de 2016, que entrou em vigor em 31 de março de 2016, prevê um défice de 2,2 % do PIB, previsão que foi confirmada no Programa de Estabilidade de 2016. A diferença entre o objetivo do governo e as previsões da Comissão deve-se ao cenário macroeconómico menos otimista da Comissão, que contempla uma diminuição das receitas fiscais e o aumento das despesas sociais, e ao facto de a Comissão ter sido mais prudente ao avaliar os rendimentos de algumas das medidas de consolidação, em particular no que respeita às economias previstas no consumo intermédio e noutras despesas correntes. De acordo com as previsões da primavera de 2016 da Comissão, o défice das administrações públicas deverá continuar a baixar para atingir 2,3 % do PIB em 2017. A melhoria prevista está sobremaneira associada a uma medida corretiva extraordinária no valor de cerca de ¼ % do PIB ligada à projetada retoma da garantia bancária do Banco Privado Português (BPP). Depois de ajustado para ter em conta o impacto orçamental desta medida extraordinária, prevê-se que o défice atinja 2,6 % do PIB em 2017. Com base na avaliação da Comissão dos rendimentos das medidas indicadas no orçamento de 2016 e no Programa de Estabilidade de 2016, prevê-se um agravamento do défice estrutural de ¼ % do PIB por ano, em 2016 e 2017, de acordo com as previsões da primavera de 2016 da Comissão.

(8) Em termos gerais, o rácio da dívida bruta das administrações públicas em relação ao PIB estabilizou durante o período 2013-2015, atingindo 129,2 % em 2013, 130,2 % em 2014 e 129,0 % em 2015. Tendo em conta a realização de importantes ajustamentos défice-dívida com efeito de redução da dívida em 2016 e a manutenção dos excedentes primários, as previsões da primavera de 2016 da Comissão apontam para que o rácio da dívida diminua para 126 % do PIB em 2016 e, posteriormente, para 124,5 % do PIB em 2017. Portugal não parece correr grandes riscos de sofrer pressões orçamentais a curto prazo, embora não seja possível negar a existência de desafios a curto prazo (decorrentes da dívida pública bruta e líquida, necessidades de financiamento brutas, posição líquida de investimento internacional, bem como o nível e a evolução do peso relativo dos créditos em risco ou as necessidades gerais de capital do sistema bancário). A médio prazo, porém, os riscos parecem ser significativos atendendo ao elevado nível da dívida e à grande sensibilidade do rácio da dívida a eventuais aumentos das taxas de juro e a choques negativos no crescimento nominal. A longo prazo, desde que os saldos primários estruturais sejam preservados de forma sistemática, os riscos em matéria de sustentabilidade afiguram-se ser baixos graças à reforma do sistema de pensões empreendida no passado.

(9) Atendendo às medidas de política orçamental adotadas no orçamento de 2016, o défice das administrações públicas situar-se-ia a um valor inferior a 3 % do PIB em 2016. No entanto, segundo as previsões da primavera de 2016 da Comissão, a margem de segurança para se evitar a ultrapassagem do valor de referência do Tratado é limitada. Num contexto de grande incerteza quanto à evolução económica e orçamental, os objetivos orçamentais recomendados para o período de correção deviam ser fixados a um nível claramente inferior ao do valor de referência estabelecido no TFUE de 3 % do PIB, de modo a garantir uma correção duradoura da situação de défice excessivo dentro do prazo previsto.

(10) Em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97, na sua decisão de notificar um Estado-Membro no sentido de adotar medidas para reduzir o défice, nos termos do artigo 126.º, n.º 9, do TFUE, o Conselho deve exigir ao Estado-Membro que cumpra objetivos orçamentais anuais que, com base nas previsões subjacentes à notificação, sejam compatíveis com uma melhoria anual mínima de 0,5 % do PIB, como valor de referência, do seu saldo corrigido de variações cíclicas e excluindo medidas extraordinárias ou temporárias. Posto que essa decisão é adotada no segundo semestre do ano, e tendo em conta as atuais estimativas da Comissão relativamente às previsões da primavera, seria necessário garantir que o saldo estrutural se mantivesse inalterado em 2016, a fim de proporcionar uma margem de segurança suficiente para uma correção duradoura do défice excessivo.

(11) Por conseguinte, uma trajetória de ajustamento sustentável e credível exigiria que Portugal alcançasse um défice das administrações públicas de 2,5 % do PIB em 2016, o que é coerente com um saldo estrutural inalterado em relação a 2015. Estes objetivos orçamentais têm em conta a necessidade de compensar os efeitos secundários da consolidação fiscal nas finanças públicas, atendendo à sua incidência na economia em geral.

(12) O objetivo fixado para o défice derivado da trajetória de ajustamento proposta não incorpora o possível efeito orçamental direto de eventuais medidas de apoio aos bancos no segundo semestre de 2016, devido à grande incerteza quanto à aplicação eficaz e ao registo estatístico dessas medidas e, por conseguinte, à sua eventual incidência sobre o défice orçamental e a dívida pública. Quaisquer eventuais medidas de apoio ao setor bancário devem ter o propósito de limitar o impacto orçamental ao mínimo possível para garantir a sustentabilidade da dívida.

(13) Para atingir os objetivos orçamentais decorrentes da presente trajetória de ajustamento, são consideradas necessárias medidas de consolidação suplementares com um impacto estimado de 0,25 % do PIB em 2016, nomeadamente na perspetiva da deterioração estrutural identificada nas previsões da primavera de 2016 da Comissão. Em especial, Portugal deverá aplicar as medidas incluídas no orçamento de 2016, bem como o mecanismo de controlo das despesas no âmbito da aquisição de bens e serviços, tal como assinalado no Programa de Estabilidade de 2016. Estas economias teriam de ser complementadas com outras medidas de ordem estrutural que incidissem no lado das receitas, tendo em vista aumentar as receitas dos impostos indiretos mediante o alargamento da base tributária e a redução das despesas fiscais. Uma forma de alcançar este objetivo pode passar por ajustar o amplo recurso a taxas reduzidas de IVA.

(14) Acresce que Portugal deveria consolidar as reformas estruturais destinadas a reforçar a competitividade e o crescimento sustentável a longo prazo, em consonância com as Recomendações do Conselho dirigidas a Portugal no contexto do semestre europeu, designadamente as relacionadas com o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, são necessárias medidas estruturais para aumentar a resiliência das finanças públicas portuguesas. A aplicação rigorosa e atempada da reforma da Lei de Enquadramento Orçamental e da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, bem como de outras melhorias na cobrança de receitas e no controlo das despesas pode prestar uma contribuição importante para se alcançar e manter uma posição orçamental sã. Portugal deveria apresentar um calendário claro e aplicar medidas destinadas a regularizar integralmente os atrasos e melhorar a eficácia do sistema de cuidados de saúde, tornar o sistema de pensões menos dependente de transferências orçamentais e garantir economias orçamentais no plano da reestruturação das empresas públicas.

(15) Em conformidade com o artigo 126.º, n.º 9, do TFUE, o Conselho, quando dirige uma notificação a um Estado-Membro ao abrigo dessa disposição, pode pedir ao Estado-Membro em causa que lhe apresente relatórios sobre o esforço de ajustamento de acordo com um calendário específico. Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1-A, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, o relatório do Estado-Membro deve incluir os objetivos relativos à despesa e à receita pública e especificar as medidas de política orçamental, tanto no lado da despesa como no lado da receita, bem como informações sobre as medidas adotadas em resposta às recomendações específicas do Conselho. A fim de facilitar o controlo do prazo para cumprimento das recomendações formuladas na presente decisão, bem como o prazo para a correção da situação de défice excessivo, Portugal deverá apresentar um relatório sobre esta matéria até 15 de outubro de 2016, ao mesmo tempo que o seu projeto de plano orçamental para 2017.

(16) Além disso, Portugal deve apresentar, até ao mesmo prazo de 15 de outubro de 2016, um programa de parceria económica nos termos do artigo 9.º, n.º 1, e do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]). O programa de parceria económica deve descrever as medidas e as reformas estruturais necessárias para garantir uma correção efetiva e duradoura do défice excessivo, com base no programa nacional de reformas e do programa de estabilidade e tendo plenamente em conta as recomendações do Conselho sobre a aplicação das orientações integradas para as políticas económicas e de emprego.

(17) Portugal deve também apresentar relatórios à Comissão e ao Comité Económico e Financeiro, tal como previsto ao abrigo do artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Conselho, de acordo com o especificado no Regulamento Delegado (UE) n.º 877/2013 da Comissão ([2]). O primeiro relatório deve ser apresentado até 15 de janeiro de 2017 e, posteriormente, de três em três meses,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. Portugal deve pôr termo à atual situação de défice excessivo até 2016.

2. Portugal deve reduzir o défice nominal para 2,5 % do PIB em 2016. Este objetivo não inclui o impacto de possíveis apoios a bancos. Esta melhoria no défice das administrações públicas é coerente com um saldo estrutural inalterado no que diz respeito a 2015, com base nas previsões da primavera de 2016 da Comissão. Portugal deve canalizar todas as receitas excecionais para acelerar a redução do défice e da dívida.

([1]) Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (JO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

([2]) Regulamento Delegado (UE) n.º 877/2013 da Comissão, de 27 de junho de 2013, que complementa o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (JO L 244 de 13.9.2013, p. 23).

3. Para além das poupanças já incluídas nas previsões da primavera de 2016 da Comissão, Portugal deve adotar e aplicar cabalmente medidas de consolidação no valor de 0,25 % do PIB em 2016. Em especial, Portugal deve executar na íntegra as medidas de consolidação previstas no orçamento de 2016, incluindo as despesas suplementares de controlo na aquisição de bens e serviços assinaladas no programa de estabilidade. Portugal deve complementar as referidas poupanças com medidas adicionais de caráter estrutural, a fim de realizar o esforço estrutural recomendado.

4. Portugal deve estar preparado para adotar novas medidas caso se concretizem os riscos suscetíveis de afetar os planos orçamentais. As medidas de consolidação orçamental devem assegurar uma melhoria duradoura do saldo estrutural das administrações públicas de uma forma que favoreça o crescimento económico.

5. Para garantir melhorias duradouras das finanças públicas, Portugal deve aplicar com rigor a Lei de Enquadramento Orçamental e a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso e melhorar a cobrança da receita e o controlo da despesa. Portugal deve apresentar um calendário claro e aplicar medidas para regularizar integralmente os atrasos e melhorar a eficácia do sistema de cuidados de saúde, tornar o sistema de pensões menos dependente de transferências orçamentais e garantir economias orçamentais no plano da reestruturação das empresas públicas.

Artigo 2.º

O Conselho fixa o prazo de 15 de outubro de 2016 para Portugal tomar medidas eficazes e apresentar um relatório ao Conselho e à Comissão sobre as medidas adotadas em resposta à presente decisão. O relatório deve incluir os objetivos relativos à despesa e receita pública e especificar as medidas discricionárias tanto no lado da despesa como no da receita, bem como informações sobre as medidas adotadas em conformidade com o artigo 1.º, n.º 5.

Artigo 3.º

A destinatária da presente decisão é a República Portuguesa.

Feito em Bruxelas, em 8 de agosto de 2016.

Pelo Conselho

O Presidente

M. LAJČÁK