DECISIÓN (UE) 2017/985 DEL CONSEJO

de 8 de agosto de 2016

por la que se formula una advertencia a Portugal para que adopte medidas dirigidas a una reducción del déficit que se considera necesaria a fin de poner remedio a la situación de déficit excesivo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 126, apartado 9,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) Con arreglo al artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los Estados miembros deben evitar déficits públicos excesivos.

(2) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene por objetivo lograr unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de precios y para un crecimiento fuerte, sostenible y generador de empleo. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento incluye el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo ([1]), que se adoptó con objeto de fomentar la rápida corrección de los déficits públicos excesivos.

(3) El 2 de diciembre de 2009, el Consejo decidió, con arreglo al artículo 126, apartado 6, del TFUE, que en Portugal existía un déficit excesivo y emitió una recomendación para que este país lo corrigiese en 2013 a más tardar, de conformidad con el artículo 126, apartado 7, del TFUE y el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1467/97. Tras la solicitud por las autoridades portuguesas de ayuda financiera de la Unión, de los Estados miembros cuya moneda es el euro y del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Consejo concedió ayuda financiera de la Unión a Portugal ([2]). El 17 de mayo de 2011 se firmó el Memorándum de Acuerdo sobre Condiciones Específicas de Política Económica (en lo sucesivo, «Memorándum de Acuerdo») entre la Comisión y las autoridades portuguesas. Desde entonces, el Consejo ha dirigido dos nuevas recomendaciones a Portugal (el 9 de octubre de 2012 y el 21 de junio de 2013) basadas en el artículo 126, apartado 7, del TFUE, que ampliaban el plazo para corregir el déficit excesivo hasta 2014 y 2015, respectivamente. En ambas recomendaciones, el Consejo consideraba que Portugal había tomado medidas efectivas, pero que se habían producido factores económicos adversos e inesperados, con importantes efectos desfavorables en las finanzas públicas ([3]).

(4) Con arreglo al artículo 126, apartado 8, del TFUE, el 12 de julio de 2016 el Consejo decidió que Portugal no había tomado medidas efectivas para seguir la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo.

(5) Si los datos reales con arreglo al Reglamento (CE) n.º 479/2009 indicaran que un Estado miembro participante no ha corregido un déficit excesivo en los plazos señalados en una recomendación emitida con arreglo a lo dispuesto en el artículo 126, apartado 7, del TFUE, el Consejo debe adoptar de inmediato una decisión conforme a lo establecido en el artículo 126, apartado 9, del TFUE.

(6) Según las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, se espera una recuperación moderada de la economía portuguesa. En 2016, se prevé que el PIB real crezca un 1,5 %, al mismo ritmo que en 2015, impulsado principalmente por la demanda interna en un contexto de desequilibrios macroeconómicos todavía elevados. Se prevé que el consumo privado pierda impulso en 2016 debido a la subida de los impuestos indirectos y a una ligera recuperación de la inflación del precio de la energía. Se prevé que el fuerte repunte del consumo de bienes duraderos en el primer semestre de 2015 no se mantenga a medio plazo, ya que se prevé que los niveles elevados de desempleo y de deuda mantengan las presiones al alza sobre los ahorros de los hogares. La inversión empresarial ya disminuyó significativamente durante el segundo semestre de 2015 y no se espera que reanude muy pronto su tasa de crecimiento anterior, a pesar de la relativamente elevada tasa de utilización de la capacidad. Se prevé que la inversión total se acelere algo en 2017, con el apoyo de los Fondos Estructurales de

([1]) Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

([2]) Decisión de Ejecución 2011/344/UE del Consejo, de 17 de mayo de 2011, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal (DO L 159 de 17.6.2011, p. 88).

([3]) Todos los documentos relacionados con el procedimiento de déficit excesivo de Portugal pueden encontrarse en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

la UE y la mejora de las condiciones de financiación. Se espera que aumenten las exportaciones en consonancia con la demanda exterior, aunque se sigue previendo que las importaciones superen a las exportaciones. Como consecuencia de ello, se prevé que la contribución de la demanda exterior neta al crecimiento del PIB siga siendo ligeramente negativa, aunque a un nivel significativamente menor que en 2015. Se espera que la inflación medida con el IPCA aumente hasta el 0,7 % en 2016, debido principalmente a unos mayores impuestos indirectos. Si bien los riesgos de revisión a la baja de las perspectivas han aumentado desde la publicación de las previsiones de primavera, los datos relativos al primer trimestre de 2016 y la información preliminar sobre el segundo trimestre confirman en general las perspectivas de las previsiones para el resto del año.

(7) Según las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, el déficit público descenderá hasta el 2,7 % del PIB en 2016. El presupuesto de 2016, que entró en vigor el 31 de marzo de 2016, tiene como objetivo lograr un déficit del 2,2 % del PIB, lo cual se confirmó en el programa de estabilidad de 2016. La diferencia entre el objetivo del Gobierno y las previsiones de la Comisión se debe al escenario macroeconómico menos optimista de la Comisión, que conduce a unos ingresos tributarios más bajos y a un mayor gasto social, así como a una valoración más prudente por parte de la Comisión de los rendimientos de algunas medidas de saneamiento, en particular por lo que se refiere a los ahorros previstos en el consumo intermedio y en otros gastos corrientes. Las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión prevén que el déficit público descienda de nuevo al 2,3 % del PIB en 2017. La mejora prevista está vinculada, en gran medida, a una operación puntual de mejora del déficit relacionada con la recuperación prevista de una garantía bancaria del Banco Privado Português (BPP) por un importe equivalente a aproximadamente el 0,25 % del PIB. Ajustado con este impacto presupuestario puntual, se prevé que el déficit se sitúe en el 2,6 % del PIB en 2017. Basándose en la evaluación de la Comisión de los rendimientos de las medidas previstas en el presupuesto de 2016 y en el programa de estabilidad de 2016, se prevé que el déficit estructural se deteriorará en un 0,25 % del PIB al año en 2016 y 2017, según las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión.

(8) La ratio entre deuda bruta y PIB se estabilizó en gran medida durante el período 2013-2015, alcanzando el 129,2 % en 2013, el 130,2 % en 2014 y el 129,0 % en 2015. Habida cuenta de los importantes ajustes de flujos-fondos que reducirían la deuda en 2016 y la continuación de los superávits primarios, las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión prevén que la ratio de deuda descienda al 126 % del PIB en 2016 y posteriormente hasta un 124,5 % del PIB en 2017. Portugal no parece enfrentarse a importantes riesgos de tensiones presupuestarias a corto plazo; no obstante, no se excluyen desafíos a corto plazo (derivados de la deuda pública neta y bruta, las necesidades brutas de financiación y la posición de inversión internacional neta, así como el nivel y la variación de la proporción de préstamos de dudoso cobro o necesidades generales de capital en el sistema bancario). Sin embargo, a medio plazo, los riesgos parecen importantes debido al gran volumen de deuda y la gran sensibilidad de la ratio de deuda a posibles aumentos de los tipos de interés y a perturbaciones de crecimiento nominal negativo. A largo plazo, siempre que se mantengan sistemáticamente los saldos primarios estructurales adecuados, los riesgos de sostenibilidad parecen bajos debido a las reformas de las pensiones aplicadas en el pasado.

(9) En virtud de las medidas presupuestarias adoptadas en el presupuesto de 2016, el déficit público se situaría por debajo del 3 % del PIB en 2016. No obstante, según las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, el margen de seguridad antes de infringir el valor de referencia del TFUE es reducido. En este panorama de gran incertidumbre en cuanto a la evolución económica y presupuestaria, los objetivos presupuestarios recomendados para el año de corrección deberían establecerse a un nivel claramente inferior al valor de referencia del TFUE del 3 % del PIB, a fin de garantizar una corrección duradera de la situación de déficit excesivo dentro del plazo requerido.

(10) De conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1467/97, en la decisión por la que se recomiende la adopción de medidas encaminadas a la reducción del déficit excesivo de conformidad con el artículo 126, apartado 9, del TFUE, el Consejo ha de instar al Estado miembro a alcanzar objetivos presupuestarios anuales que, sobre la base de las previsiones subyacentes a la recomendación, permitan una mejora anual mínima equivalente al 0,5 % del PIB, como valor de referencia, del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, tras deducir las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal. Dado que esta Decisión se adopta en el segundo semestre del año, y teniendo en cuenta las estimaciones actuales de la Comisión con respecto a las previsiones de primavera, un saldo estructural sin cambios podría estar justificado en 2016 para proporcionar un margen de seguridad suficiente para lograr una corrección duradera del déficit excesivo.

(11) Por lo tanto, una senda de ajuste creíble y sostenible requeriría que Portugal alcanzase un déficit público del 2,5 % del PIB en 2016, lo que es coherente con un saldo estructural sin cambios con respecto a 2015. Dichos objetivos presupuestarios tienen en cuenta la necesidad de compensar los efectos secundarios del saneamiento presupuestario sobre las finanzas públicas, a través de su impacto en la economía en general.

(12) El objetivo de déficit que implica la senda de ajuste propuesta no tiene en cuenta el posible efecto presupuestario directo de las posibles medidas de apoyo a los bancos en el segundo semestre de 2016. Esto se debe a que existe una gran incertidumbre en cuanto a la aplicación efectiva y el registro estadístico de estas medidas y, por ende, en cuanto a su posible impacto sobre el déficit y la deuda. Las posibles medidas de apoyo al sector bancario deberían tener como objetivo limitar la incidencia presupuestaria al mínimo posible para garantizar la sostenibilidad de la deuda.

(13) Para alcanzar los objetivos presupuestarios que implica la senda de ajuste propuesta, se consideran necesarias medidas de saneamiento adicionales con un impacto estimado de 0,25 % del PIB en 2016, también ante el deterioro estructural detectado en las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión. En particular, Portugal debe aplicar las medidas incluidas en el presupuesto de 2016 y el mecanismo de control de los gastos en la adquisición de bienes y servicios, que actualmente se destaca en el programa de estabilidad de 2016. Esos ahorros han de complementarse con otras medidas de carácter estructural que podrían centrarse en el lado de los ingresos destinadas a incrementar los rendimientos de la fiscalidad indirecta mediante la ampliación de la base impositiva y la reducción de los gastos fiscales. Una manera de lograrlo sería adaptando la utilización aún amplia de los tipos reducidos del IVA.

(14) Además, Portugal debería reforzar las reformas estructurales para aumentar la competitividad y el crecimiento sostenible a largo plazo, en consonancia con las Recomendaciones que le dirigió el Consejo en el marco del Semestre Europeo, y en particular las relativas a la corrección de sus desequilibrios macroeconómicos excesivos. En concreto, es necesario aplicar más medidas estructurales en materia presupuestaria para reforzar la capacidad de resistencia de las finanzas públicas portuguesas. La aplicación oportuna y estricta de la Ley marco presupuestaria revisada y de la Ley de control de los compromisos, así como las nuevas mejoras en materia de recaudación de ingresos y de control de gastos, pueden contribuir de manera significativa a alcanzar y mantener una situación presupuestaria saneada. Portugal debe presentar un calendario claro y aplicar medidas para liquidar completamente los atrasos y mejorar la eficiencia de los sistemas de asistencia sanitaria, reducir la dependencia del sistema de pensiones de las transferencias presupuestarias y garantizar ahorros presupuestarios en la reestructuración de las empresas de propiedad estatal.

(15) De conformidad con el artículo 126, apartado 9, del TFUE, el Consejo puede, como parte de su decisión de formular una advertencia en virtud de dicha disposición, solicitar al Estado miembro en cuestión que presente informes sobre el esfuerzo de ajuste conforme a un calendario específico. Con arreglo al artículo 5, apartado 1 *bis*, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, el informe del Estado miembro debe incluir los objetivos relativos al gasto y a los ingresos públicos y especificar las medidas de política fiscal por el lado tanto del gasto como de los ingresos, así como información sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones específicas del Consejo. A fin de facilitar el seguimiento de la fecha límite para el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en la presenteDecisión, así como el plazo para la corrección del déficit excesivo, Portugal debe presentar un informe de ese tipo a más tardar el 15 de octubre de 2016, al mismo tiempo que su proyecto de plan presupuestario para 2017.

(16) Dentro del mismo plazo del 15 de octubre de 2016, Portugal también debe presentar un programa de asociación económica de conformidad con el artículo 9, apartado 1, y el artículo 17, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]). El programa de asociación económica debe describir las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit excesivo, como desarrollo de su programa nacional de reforma y del programa de estabilidad, y teniendo plenamente en cuenta las recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las directrices integradas para las políticas económica y de empleo.

(17) Portugal también debe presentar informes a la Comisión y al Comité Económico y Financiero, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento (UE) n.º 473/2013, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Delegado (UE) n.º 877/2013 de la Comisión ([2]). El informe debe presentarse por primera vez el 15 de enero de 2017 a más tardar y a partir de entonces con una periodicidad trimestral.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Portugal debe poner fin a la situación actual de déficit excesivo en 2016 a más tardar.

2. Portugal debe reducir el déficit público al 2,5 % del PIB en 2016. Este objetivo no incluye el impacto del efecto directo de posibles medidas de apoyo al sector bancario. Esta mejora del déficit público es coherente con un saldo estructural sin cambios con respecto a 2015, sobre la base de las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión. Portugal también debe utilizar todos los ingresos inesperados para acelerar la reducción del déficit y de la deuda.

([1]) Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

([2]) Reglamento Delegado (UE) n.º 877/2013 de la Comisión, de 27 de junio de 2013, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DO L 244 de 13.9.2013, p. 23).

3. Además de los ahorros ya incluidos en las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, Portugal adoptará y aplicará íntegramente medidas de saneamiento por un importe equivalente al 0,25 % del PIB en 2016. En particular, Portugal aplicará plenamente las medidas de saneamiento incorporadas en el presupuesto para 2016, incluido el control del gasto adicional en la adquisición de bienes y servicios previsto en el programa de estabilidad. Portugal complementará esos ahorros con medidas adicionales de carácter estructural para lograr el ajuste estructural recomendado.

4. Portugal debe estar preparado para adoptar otras medidas si se materializaran los riesgos para los planes presupuestarios. Las medidas de saneamiento fiscal deben garantizar una mejora duradera del saldo general de las administraciones públicas que favorezca el crecimiento.

5. Con el fin de garantizar una mejora duradera de las finanzas públicas, Portugal aplicará estrictamente la Ley marco presupuestaria y la Ley de control de los compromisos y mejorará aún más la recaudación de ingresos y el control del gasto. Portugal presentará un calendario claro y fases para la aplicación de las medidas a fin de eliminar completamente los atrasos y mejorar la eficiencia de los sistemas de asistencia sanitaria, reducir la dependencia del sistema de pensiones de las transferencias presupuestarias y garantizar ahorros presupuestarios en la reestructuración de las empresas de propiedad estatal.

Artículo 2

El Consejo establece el plazo del 15 de octubre de 2016 para que Portugal adopte medidas efectivas y presente al Consejo y a la Comisión un informe sobre las medidas adoptadas en respuesta a la presente Decisión. En el informe se incluirán los objetivos relativos al gasto y a los ingresos públicos, y se especificarán las medidas discrecionales por el lado tanto del gasto como de los ingresos, así como información sobre las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 1, apartado 5.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión es la República Portuguesa.

Hecho en Bruselas, el 8 de agosto de 2016.

Por el Consejo
El Presidente
M. LAJČÁK