EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 27.7.2016
COM(2016) 517 final

Recomendação de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que aplica uma multa a Espanha por não tomar medidas eficazes para corrigir um défice excessivo

Recomendação de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que aplica uma multa a Espanha por não tomar medidas eficazes para corrigir um défice excessivo

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro, nomeadamente o artigo 6.º,

Considerando o seguinte:

(1) O Conselho, por decisão adotada em 12 de julho de 2016, estabeleceu que Espanha não tomou medidas eficazes para corrigir a situação de défice excessivo, em resposta à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, formulada ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado.

(2) Na sequência da decisão do Conselho, nos termos do artigo 126.º, n.º 8, do Tratado, segundo a qual Espanha não tomou medidas eficazes para corrigir a situação de défice excessivo, a Comissão deve recomendar ao Conselho que aplique uma multa.

(3) A multa a aplicar a Espanha deve, em princípio, corresponder a 0,2 % do PIB do ano anterior, mas o seu montante pode ser reduzido ou anulado, com base em circunstâncias económicas excecionais ou na sequência de um pedido fundamentado apresentado pelo Estado-Membro em causa.

(4) O PIB de Espanha em 2015 foi de 1081,19 mil milhões de euros. O montante equivalente a 0,2 % do PIB ascende a 2162,38 milhões de euros.

(5) Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1173/2011, entende-se por «circunstâncias económicas excecionais», circunstâncias em que o caráter excessivo do défice orçamental em relação ao valor de referência é excecional e temporário, na aceção do artigo 126.º, n.º 2, alínea a), segundo travessão, do TFUE, tal como indicado no Regulamento (CE) n.º 1467/97. Em conformidade com este último regulamento, esse caráter excessivo é excecional quando resulte i) de uma circunstância excecional não controlável pelo Estado-Membro em causa e tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou ii) de uma recessão económica grave, o que significa uma taxa de crescimento anual negativa do volume do PIB ou de uma perda acumulada do produto durante um período prolongado de crescimento anual muito reduzido do volume do PIB relativamente ao seu crescimento potencial.

(6) A avaliação da aplicação das condições acima referidas a Espanha produziu as seguintes conclusões:

- Após dez trimestres consecutivos de crescimento negativo do PIB real, a economia espanhola retomou o crescimento no terceiro trimestre de 2013. O crescimento do PIB real atingiu 1,4 % em 2014 e aumentou para 3,2 % em 2015. Segundo as previsões da primavera de 2016 da Comissão, atualizadas, prevê-se que o crescimento do PIB real atinja 2,9 % em 2016. Trata-se de uma revisão em alta de 0,3 pontos percentuais, em comparação com as previsões da primavera de 2016 da Comissão, graças a um crescimento dos consumos privado e público mais

elevado do que o previsto no primeiro trimestre do ano. Por conseguinte, não houve uma recessão económica grave no período abrangido pela recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 (ou seja, 2013 a 2016).

- Além disso, não se verificaram nenhuns acontecimentos imprevistos, alheios ao controlo do Governo, com um impacto significativo nas finanças públicas durante o período de 2013 a 2016. Apesar de a taxa de inflação espanhola ter surpreendido pelo baixo nível, tendo sido mesmo negativa em 2014, o seu impacto nas finanças públicas não foi digno de nota, visto ter sido sobejamente compensado pelo crescimento do PIB real superior ao esperado, com uma rápida criação de postos de trabalho e de crescimento rico em receitas fiscais benéficos para a redução do défice.

(7) Por conseguinte, não há circunstâncias económicas excecionais que possam justificar uma redução do montante da multa.

(8) Em 13 de julho de 2016, Espanha apresentou um pedido fundamentado à Comissão para recomendar ao Conselho que fixasse o montante da multa em zero. Em apoio do seu pedido, Espanha invocou os seguintes motivos.

(9) Espanha recordou as suas importantes realizações na execução de uma agenda de reformas de longo alcance, apesar de um contexto económico difícil, que se revelaram decisivas para apoiar o forte recrudescimento da atividade económica e da criação de emprego, bem como para corrigir os desequilíbrios acumulados. Além disso, Espanha salientou a importância do esforço orçamental realizado na sequência da crise e o impacto negativo de uma inflação baixa, ou mesmo negativa, no processo de ajustamento orçamental e na economia no seu conjunto. Espanha alegou igualmente questões metodológicas respeitantes à alegada inépcia da atual metodologia de avaliação do cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) para ter em conta a inflação negativa inesperada ou medir com precisão o crescimento do PIB potencial espanhol. Por último, Espanha salientou os compromissos e as medidas adotadas para reduzir o défice orçamental em 2016 e reiterou o compromisso de corrigir o défice excessivo até 2017, o mais tardar.

(10) Uma avaliação dos argumentos supracitados leva às considerações que se seguem.

(11) A economia espanhola conheceu um *volte-face* significativo nos últimos anos, em parte graças às reformas empreendidas num clima económico difícil que contribuíram para aliviar os fatores de rigidez existentes nos mercados do trabalho e dos produtos. A conclusão com êxito do programa de assistência financeira para a recapitalização das instituições financeiras em Espanha no início de 2014 e as reformas estruturais importantes realizadas ao mesmo tempo criaram uma base sólida para a recuperação económica. Acresce que, após o termo do programa, a Espanha continuou a aplicar reformas estruturais, incluindo uma reforma do regime de insolvência, a finalização da reestruturação do setor bancário, a reforma da administração pública e a criação de um Conselho Orçamental independente. Com a ajuda da política monetária e do reforço do quadro de governação da área do euro, foram assim lançadas as bases para o regresso das entradas de capitais e a melhoria da situação financeira. Retomado o crescimento no segundo semestre de 2013, registaram-se progressos no reequilíbrio interno e externo, confortados pelo aumento da competitividade obtido graças às reformas. A recuperação é secundada por uma forte criação de emprego, pelo prosseguimento da moderação salarial e pelo impacto das reformas introduzidas no mercado de trabalho. Apesar dos progressos alcançados no reequilíbrio da economia, persistem desafios importantes, dado que a dívida pública e privada, cujos níveis permanecem elevados, se reflete no nível muito elevado dos passivos externos líquidos e expõe o país a riscos

de alterações das expectativas dos mercados, ao que acresce a elevada taxa de desemprego, que dificulta o ajustamento económico.

(12) Embora não tenha tomado as medidas necessárias para corrigir o défice excessivo em conformidade com a Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, deve reconhecer-se que Espanha fez um esforço considerável para corrigir o seu défice excessivo, tanto no orçamento de 2012 como, em menor medida, no de 2013. A fadiga do esforço de consolidação orçamental sublinhada na decisão do Conselho de 12 de julho de 2016 deveu-se ao esforço estrutural envidado e teve lugar no rasto de uma situação económica difícil que se repercutiu na coesão social. Na verdade, apesar da forte retoma da economia desde o terceiro trimestre de 2013, Espanha continuou sujeita a condições económicas desfavoráveis durante o período abrangido pela última recomendação do Conselho. O défice do produto atingiu −8,5 % do PIB potencial em 2013 e, apesar da sua rápida melhoria, permaneceu a um nível claramente negativo em −4,0 % em 2015. A taxa de desemprego atingiu um pico de 26,1 % em 2013 e a exclusão e as desigualdades sociais agravaram-se na sequência da crise, o que elevou a proporção total de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social para 29,2 % em 2014, uma das taxas mais elevadas da UE.

(13) Neste contexto, embora algumas das medidas tomadas nos últimos anos tenham tido efeitos negativos diretos nas finanças públicas, essas medidas podem contribuir para o crescimento e o emprego a médio e a longo prazo e, por conseguinte, para a sustentabilidade das finanças públicas. As isenções e reduções das contribuições para a segurança social concorreram para a persistência do défice das administrações públicas, mas apoiou, em certa medida, a coesão social, colocando a tónica nas pessoas com baixos rendimentos, nos trabalhadores menos qualificados e os novos contratos de duração indeterminada. As reformas fiscais adotadas no final de 2014, cujo financiamento é insuficiente, têm por objetivo tornar a estrutura fiscal mais favorável ao crescimento, bem como melhorar a governação e a equidade fiscais.

(14) Para 2016, o Governo central, na sua qualidade de governo em funções, tomou medidas de redução do défice no seguimento da Recomendação da Comissão, de 9 de março de 2016, relativa às medidas a tomar por Espanha para garantir uma correção atempada do seu défice excessivo, o que é de louvar. Em especial, no que respeita à aplicação das disposições da legislação nacional destinadas a fazer respeitar a disciplina orçamental pelos órgãos do poder regional, em 6 de abril, o Governo central convidou os doze governos regionais a aprovar cortes nas dotações orçamentais com o fito de garantir o cumprimento dos objetivos do défice para 2016. Os cortes na despesa para 2016 realizados até à data pelos governos regionais são consideravelmente inferiores ao valor previsto no Programa de Estabilidade de 2016, ao passo que o Governo central aprovou cortes nas dotações orçamentais de cerca de 0,2 % do PIB. Em 13 de julho, o Governo central em funções anunciou o seu compromisso de instituir novas medidas de redução do défice. Do lado das receitas, estão previstas alterações à lei do imposto sobre as sociedades que serão adotadas assim que se forme um novo Governo. Trata-se de compensar a perda de receitas correspondentes a cerca de 0,5 % do PIB, previstas para 2016, após as alterações introduzidas na regulamentação dos pagamentos fracionados (*pagos fraccionados*) do imposto sobre as sociedades, para que as receitas do imposto sobre o rendimento das sociedades atinjam o nível previsto no Programa de Estabilidade de 2016. Do lado da despesa, a antecipação da data de fecho do exercício orçamental do Governo central, adotada em 14 de julho, pode ajudar a conter a evolução das despesas no segundo semestre de 2016. No entanto, estas medidas continuam sujeitas a riscos de execução consideráveis, em especial no tocante à oportuna adoção pelo Parlamento de alterações da lei do imposto sobre as sociedades e à questão de saber se tais medidas serão

suficientes para compensar a diminuição prevista das receitas do imposto sobre as sociedades. O Governo também se comprometeu a tomar novas medidas em matéria de luta contra a fraude fiscal.

(15) Ademais, o pedido fundamentado que Espanha apresentou à Comissão salientou o impacto negativo de uma inflação baixa, ou mesmo negativa, no processo de ajustamento orçamental e na economia no seu conjunto. Tal como se indicava na decisão do Conselho de 12 de julho de 2016, no período de 2013 a 2015 a inflação espanhola (medida pelo deflacionador do PIB) foi muito inferior ao previsto no cenário macroeconómico de referência subjacente à recomendação (em 2014 foi mesmo negativa, situando-se em −0.4%). O impacto negativo de uma inflação baixa, ou inclusive negativa nos resultados orçamentais em Espanha foi porém amplamente compensado por um crescimento do PIB real superior às previsões.

(16) Espanha alegou igualmente questões metodológicas respeitantes à alegada inépcia da atual metodologia relativa à tomada de medidas eficazes para ter em conta a inflação negativa inesperada ou medir com precisão o crescimento do PIB potencial espanhol. No atinente à eventual subestimação do esforço estrutural envidado por Espanha, convém não esquecer que, ao estimar o crescimento potencial, a Comissão aplica a metodologia da função de produção estabelecida de comum acordo e aprovada pelo Conselho. A propósito do impacto da inflação negativa, a Comissão reconhece, na sua análise, que a metodologia acordada para a supervisão orçamental – que assenta na correção dos dados relativos ao saldo global mediante estimativas do produto potencial – pode, perante um choque de inflação de negativa, levar à subestimação do esforço estrutural. No entanto, esta abordagem é complementada com uma medição de tipo ascendente do esforço orçamental, que avalia se foram atingidos os objetivos orçamentais e aplicadas as medidas discricionárias do lado das receitas. Ao invés da variação do saldo estrutural, esta medição de tipo ascendente irá provavelmente sobrestimar o esforço orçamental no caso de um choque desinflacionário. Além disso, no caso de Espanha, a utilização desta metodologia de tipo ascendente revela que não foi feito qualquer esforço cumulado durante o período de 2013 a 2015 face ao esforço estrutural cumulativo recomendado de 3,0 % do PIB.

(17) Atendendo ao pedido fundamentado de Espanha e tendo em conta os pontos mencionados supra, em especial as profundas reformas estruturais empreendidas pelo Governo espanhol desde 2012, e que ainda estão em curso, o clima económico difícil durante o período abrangido pela Recomendação do Conselho de junho de 2013 e os compromissos de redução do défice anunciados pelo Governo espanhol em funções no seu pedido fundamentado, bem como as medidas de consolidação adotadas na sequência da Recomendação da Comissão de 9 de março de 2016 relativa às medidas a tomar por Espanha para garantir a correção atempada do seu défice excessivo, justifica-se proceder à anulação da multa de 0,2 % do PIB.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A multa de 0,2 % do PIB a aplicar a Espanha por não ter tomado medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 é anulada.

Artigo 2.º

O destinatário da presente decisão é o Reino de Espanha.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente