COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

que estabelece que a Espanha não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013

{SWD(2016) 241 final}

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

que estabelece que a Espanha não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 126.º, n.º 8,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

1) De acordo com o artigo 126.º do Tratado, 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 enquanto meio de reforçar as condições propícias à estabilidade dos preços e a um crescimento sólido e sustentável, favorável à criação de emprego. O Pacto de Estabilidade e Crescimento inclui o 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[1], que foi adotado com o objetivo de assegurar a rápida correção dos défices excessivos das administrações públicas.

3) O Conselho, deliberando com base numa recomendação da Comissão, decidiu, em 27 de abril de 2009, em conformidade com o artigo 104.º, n.º 6, do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que existia um défice excessivo em Espanha e formulou recomendações no sentido da sua correção até 2012, o mais tardar, em conformidade com o artigo 104.º, n.º 7, do referido Tratado. Desde então, o Conselho formulou três novas recomendações dirigidas à Espanha (em 2 de dezembro de 2009, 10 de julho de 2012 e 21 de junho de 2013) com base no artigo 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, prorrogando o prazo para a correção do défice excessivo para 2013, 2014 e 2016, respetivamente. Em todas as três recomendações, o Conselho considerava que, não obstante a Espanha ter tomado medidas eficazes, tinham ocorrido acontecimentos económicos adversos e imprevistos com consequências desfavoráveis significativas para as finanças públicas[2].

4) Na mais recente recomendação do Conselho nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, de 21 de junho de 2013, recomendava-se à Espanha que atingisse um objetivo de défice nominal de 6,5 % do PIB em 2013, 5,8 % do PIB em 2014, 4,2 % do PIB em 2015 e 2,8 % do PIB em 2016, o que, segundo as previsões da primavera de 2013 dos

---

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 6.

[2] Todos os documentos referentes ao procedimento relativo ao défice excessivo da Espanha podem ser consultados no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

serviços da Comissão, prolongadas até 2016, é consentâneo com uma melhoria do saldo estrutural de 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % e 1,2 % do PIB de 2013 a 2016, respetivamente. Para lograr essa melhoria, a Espanha foi convidada a tomar medidas adicionais no valor de 2 %, 1 % e 1,5 % do PIB em 2014, 2015 e 2016, respetivamente. Além disso, a Espanha foi chamada a i) reforçar a eficácia do quadro institucional, melhorando em maior grau a transparência na aplicação da lei relativa à estabilidade orçamental e criando um conselho orçamental independente incumbido de analisar e de controlar a conformidade da política orçamental com as regras orçamentais nacionais e da União, e de formular conselhos neste sentido; ii) tomar medidas concretas para travar o aumento do défice estrutural do sistema de segurança social; e iii) atribuir uma maior ênfase à consolidação favorável ao crescimento, nomeadamente através da realização de análises sistemáticas das despesas e do sistema fiscal. Por último, no intuito de assegurar o êxito da estratégia de consolidação orçamental, a recomendação assinalava a importância de essa consolidação orçamental se basear em reformas estruturais abrangentes, em consonância com as recomendações do Conselho dirigidas à Espanha no contexto do Semestre Europeu e do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos.

5) As previsões da primavera de 2013 da Comissão, prolongadas até 2016, que estiveram na base da Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, previam que a economia espanhola sofresse uma contração de 1,5 % em 2013, antes de crescer 0,9 %, 1,4 % e 1,9 %, respetivamente, nos três anos seguintes. O crescimento do PIB nominal foi estimado em 0,1 % e 2,0 % em 2013 e 2014, respetivamente, e em 2,6 % e 3,2 % nos dois anos seguintes.

6) Na sua recomendação, o Conselho fixou o prazo de 1 de outubro de 2013 para que fossem tomadas medidas eficazes em conformidade com o disposto no artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. Em 15 de novembro de 2013, com base nas suas previsões do outono de 2013, a Comissão concluiu que as autoridades espanholas tinham tomado medidas eficazes em conformidade com a recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, embora referisse riscos de incumprimento em 2014. Assim, a Comissão considerou não serem necessárias medidas suplementares no âmbito do procedimento por défice excessivo nessa fase. Desde então, o procedimento por défice excessivo foi suspenso.

7) Os riscos de incumprimento da recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 foram de novo assinalados em avaliações posteriores. Em julho de 2014, o Conselho concluiu que era necessário especificar melhor as medidas subjacentes à estratégia orçamental estabelecida no Programa de Estabilidade para 2014 e envidar esforços suplementares para cumprir integralmente a recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013. Com base na sua avaliação do programa de estabilidade de 2015, o Conselho concluiu, em julho de 2015, que existia um risco de a Espanha não cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. De igual modo, todos os pareceres formulados pela Comissão sobre os projetos de planos orçamentais espanhóis para 2014, 2015 e 2016 tinham concluído que a Espanha corria o risco de não cumprir as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em especial, a Comissão destacou riscos relacionados com o facto de o esforço estrutural nos planos poder ser inferior ao recomendado pelo Conselho. Além disso, a Comissão salientou os riscos para a consecução dos objetivos de défice nominal.

8) Em 9 de março de 2016, com base nas suas previsões do inverno de 2016, a Comissão concluiu igualmente que havia um risco de incumprimento do prazo para a correção da situação de défice excessivo, tendo em conta o excesso ainda significativo previsto em

relação ao objetivo intermédio referente ao défice nominal para 2015, que era de 4,2 % do PIB, e o facto de o esforço orçamental envidado até ao momento ficar muito aquém do que fora recomendado. Nessa base, a Comissão formulou uma recomendação dirigida à Espanha para que esse país intensificasse os seus esforços para garantir a conformidade com a recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013. Para o efeito, recomendou-se à Espanha i) que tomasse medidas destinadas a garantir uma correção atempada e duradoura do défice excessivo, fazendo pleno uso das ferramentas preventivas e corretivas estabelecidas na lei de estabilidade espanhola para controlar as derrapagens a nível das administrações subcentrais em relação aos objetivos respetivos de défice, dívida pública e despesas; e ii) que comunicasse à Comissão as medidas tomadas em resposta à sua recomendação na versão atualizada do seu projeto de plano orçamental para 2016 ou, o mais tardar, numa secção específica do seu futuro programa de estabilidade de 2016.

9) Uma nova avaliação das medidas adotadas pela Espanha para corrigir o défice excessivo até 2016, em resposta à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, leva às seguintes conclusões:

– Com base nos dados comunicados pela Espanha na primavera de 2015 e validados pela Comissão (Eurostat) em 21 de abril de 2016, o défice das administrações públicas foi de 5,9 % do PIB em 2014 e 5,1 % do PIB em 2015, acima dos objetivos intermédios fixados pelo Conselho, de 5,8 % e 4,2 % do PIB, respetivamente. O resultado do défice de 2014 foi afetado negativamente por uma revisão em baixa do PIB nominal aquando da segunda notificação no âmbito do PDE de outubro de 2015, bem como por operações no âmbito do setor financeiro equivalentes a 0,1 % do PIB. A flexibilização da política orçamental em 2015 teve efeitos consideráveis nos resultados orçamentais.

– Com base nas previsões da primavera de 2016 da Comissão, a evolução do saldo estrutural em 2015 estima-se em -1,0 % do PIB, o que é significativamente inferior aos 0,8 % do PIB recomendados pelo Conselho. A variação cumulativa do saldo estrutural ao longo do período 2013-2015 eleva-se a 0,6 % do PIB, ficando significativamente aquém dos 2,7 % do PIB recomendados pelo Conselho. Além disso, após ajustamento tendo em conta os efeitos do crescimento do produto potencial revisto, bem como receitas inesperadas ou quebras nas receitas, em comparação com o cenário de base subjacente à recomendação, o esforço estrutural ascendeu a -0,7 % do PIB em 2015 e a -0,2 % do PIB em 2013-2015, o que é bastante inferior ao esforço recomendado. Medido em conformidade com o método ascendente, o esforço orçamental corresponde a -0,5 % do PIB em 2015, o que parece indicar que não foram envidados quaisquer esforços no período 2013-2015, quando o esforço recomendado era de 1 % e 3 % do PIB, respetivamente. As medidas de consolidação, por exemplo, no contexto das reformas da administração pública e do sistema de pensões, foram insuficientes para compensar o impacto de algumas medidas expansionistas aplicadas em 2015, tais como as reduções do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e das sociedades e o reembolso parcial dos pagamentos extraordinários de Natal, anteriormente retirados, a que se vem somar a tendência para o aumento das despesas relacionadas com o envelhecimento da população.

– No período 2013-2015, a inflação espanhola (medida pelo deflacionador do PIB) foi bastante inferior à prevista no cenário macroeconómico de base subjacente à recomendação (foi mesmo negativa em 2014, situando-se em -0,4 %), o que veio dificultar a concretização dos objetivos orçamentais. Porém, o impacto negativo

da inflação baixa ou inclusive negativa nos resultados orçamentais da Espanha foi em grande medida contrabalançado por um crescimento do PIB real superior ao esperado. Em 2015, apesar de uma evolução menos dinâmica do deflacionador do PIB, o nível do PIB nominal foi apenas de 1 % inferior ao previsto no cenário de base, pois o PIB real cresceu muito mais rapidamente durante o mesmo período. Além disso, a criação rápida de postos de trabalho e o crescimento rico em receitas fiscais beneficiaram também a redução do défice.

– Em termos gerais, em 2014 e 2015, numa conjuntura de baixas taxas de juro e de uma recuperação económica mais forte do que o previsto, graças nomeadamente às reformas empreendidas em resposta à crise, a conclusão bem-sucedida do programa de assistência financeira e a evolução favorável do mercado de trabalho contribuíram para que a Espanha reduzisse o défice das administrações públicas. Simultaneamente, o processo de consolidação orçamental foi prejudicado por uma inflação negativa inesperada em relação ao cenário macroeconómico subjacente à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013. No entanto, os ganhos excecionais obtidos nomeadamente em 2015 não foram utilizados para acelerar a redução do défice. Em vez disso, a política orçamental tornou-se mais flexível, nomeadamente através da reforma fiscal e do crescimento dinâmico das despesas.

10) As previsões da primavera de 2016 da Comissão apontam para um défice das administrações públicas de 3,9 % do PIB em 2016 e 3,1 % do PIB em 2017. O programa de estabilidade de 2016 aponta para um défice de 3,6 % e 2,9 % do PIB em 2016 e 2017, respetivamente. Por conseguinte, não é provável que a Espanha assegure uma correção atempada e duradoura da situação de défice excessivo em 2016. O rácio da dívida pública em relação ao PIB diminuiu ligeiramente, passando de 99,3 % em 2014 para 99,2 % em 2015, graças às vendas líquidas de ativos financeiros que compensaram largamente o impacto de um crescimento do défice mais rápido do que o crescimento do PIB nominal. Segundo as previsões da primavera de 2016 da Comissão, o rácio da dívida deverá aumentar de novo para 100,3 % em 2016, e diminuir em seguida.

11) Desde 2012, o quadro orçamental da Espanha foi reforçado a fim de, nomeadamente, evitar abusos e garantir o respeito dos seus objetivos em matéria de défice orçamental, dívida pública e regras de despesa por todos os níveis da administração pública. Desde a Recomendação do Conselho de 21 junho de 2013, a Espanha prosseguiu a consolidação do seu quadro orçamental nacional e alterou a lei de estabilidade de 2012 a fim de proporcionar incentivos às administrações públicas para que reduzam os atrasos nos pagamentos do setor público a fornecedores comerciais através da criação de uma instituição orçamental independente, em novembro de 2013 (AIReF). No entanto, embora a lei de estabilidade espanhola contenha instrumentos para prevenir e corrigir desvios dos objetivos orçamentais nacionais, a experiência de 2014 e 2015 demonstra que esses instrumentos poderiam ter sido mais utilizados. No seguimento da Recomendação da Comissão de março de 2016, o Governo espanhol começou a aplicar medidas corretivas constantes da lei da estabilidade que ainda não haviam sido aplicadas.

12) Em dezembro de 2013, a Espanha adotou uma revisão de indexação das pensões de reforma e a introdução a partir de 2019 de um ajustamento automático das novas pensões dos futuros reformados para ter em conta a evolução da esperança de vida. Além disso, a partir de junho de 2013, tem vindo a implementar uma reforma da administração pública, com vista a aproveitar os ganhos de eficiência. Ao mesmo tempo, a Espanha adotou, em 2014, uma reforma do imposto sobre o rendimento das

pessoas singulares e das sociedades que apresentava alguns aspetos positivos, mas não foi integralmente financiada.

13) Estas considerações levam à conclusão de que a resposta da Espanha à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 foi insuficiente. A Espanha não atingiu o objetivo intermédio do défice nominal fixado para 2015 e não se prevê que ponha termo à sua situação de défice excessivo até 2016. O esforço orçamental envidado fica muito aquém do que foi recomendado pelo Conselho, e a orientação orçamental foi até atenuada em 2015,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Espanha não tomou medidas eficazes em resposta à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013.

Artigo 2.º

O destinatário da presente decisão é o Reino de Espanha.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente