COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Recomendação de

# RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

## relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2015 de Portugal

## e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2015 de Portugal

Recomendação de

# RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

## relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2015 de Portugal

## e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2015 de Portugal

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

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[1], nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia[3],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[4],

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego, conhecida por estratégia «*Europa 2020*», assente numa maior coordenação das políticas económicas. A referida estratégia centra-se nos domínios essenciais em que são necessárias medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014), e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Membros, que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta estas orientações nas respetivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 8 de julho de 2014, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas para 2014 de Portugal e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado de Portugal para 2014. Em 28 de novembro de 2014, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013[5], a Comissão apresentou o seu parecer sobre o projeto de plano orçamental de Portugal para 2015[6].

(4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[7], assinalando o início do Semestre Europeu de 2015 para fins de coordenação das políticas económicas. No mesmo dia, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta[8], em que identificou Portugal como um dos Estados-Membros para o qual deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.

(5) Em 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais e prosseguir uma consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento.

(6) Em 26 de fevereiro de 2015, a Comissão publicou o seu relatório por país de 2015 relativo a Portugal[9]. No referido relatório são avaliados os progressos realizados por Portugal para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório relativo a Portugal inclui ainda os resultados da apreciação aprofundada realizada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão leva-a a concluir que Portugal regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos que requerem um acompanhamento específico e a tomada de medidas decisivas. É um facto que foram realizados progressos consideráveis com o programa de ajustamento, tanto no que respeita ao ajustamento económico como às políticas. Não obstante, subsistem riscos significativos associados aos elevados níveis de endividamento interno e externo em vários setores e estes merecem uma maior atenção. Verificam-se também fortes pressões em termos de redução do nível de endividamento num contexto de fraco crescimento, baixa inflação e elevado nível de desemprego.

(7) Em 28 de abril de 2015, Portugal apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2015 e o seu Programa de Estabilidade para 2015. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) Portugal encontra-se atualmente sujeito à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2015, o Governo prevê a correção do défice excessivo em 2015, em consonância com o prazo estabelecido pelo Conselho. Nele estabelece uma redução do défice nominal para 2,7 % do PIB em 2015 e uma descida gradual para 0,6 % do PIB em 2018. De acordo com o Programa de Estabilidade, o Governo pretende cumprir o objetivo de médio prazo — um défice estrutural de 0,5 % do PIB — em 2016. Prevê-se uma redução do rácio da dívida pública/PIB para 124,2 % em 2015 e uma maior redução para cerca de 112,1 % em 2018. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções

5 JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8812 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 41 final.

orçamentais é plausível para os anos de 2015 e 2016, mas bastante otimista para 2017 e 2018, período no qual foram também identificados alguns riscos pelo Conselho das Finanças Públicas português. Com base nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, uma correção atempada e sustentável do défice excessivo em 2015 ainda não está assegurada, mas é possível. Simultaneamente, o esforço orçamental é inferior ao recomendado pelo Conselho. Partindo do princípio que a situação de défice excessivo é corrigida, Portugal ficaria sujeito à vertente preventiva do Pacto a partir de 2016. As medidas que visam a melhoria do saldo a fim de permitir a realização dos objetivos em matéria de défice previstos a partir de 2016 ainda não foram suficientemente especificadas e parecem ser insuficientes. Por conseguinte, parece haver um risco de desvio significativo do ajustamento necessário no sentido do objetivo de médio prazo em 2016, sendo necessárias outras medidas estruturais. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões da primavera de 2015 da Comissão, o Conselho é de opinião que há o risco de Portugal não cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(9) A consolidação orçamental deve ter subjacente uma maior eficiência e qualidade das despesas públicas a todos os níveis da administração pública e maiores reformas do sistema de gestão das finanças públicas. São, em especial, necessários esforços suplementares para assegurar um rigoroso controlo das despesas mediante a aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso e um reforço da responsabilização. A Lei da Tabela Remuneratória Única foi publicada em setembro de 2014 e tem sido aplicada desde janeiro de 2015. A aplicação do Decreto-Lei sobre a Tabela Única de Suplementos está em fase de preparação. A reestruturação das empresas públicas não foi concluída. Registaram-se progressos limitados no desenvolvimento de novas medidas abrangentes como parte integrante da reforma das pensões em curso. Portugal procedeu a uma reforma aprofundada do seu sistema fiscal nos últimos dois anos, que incidiu no imposto sobre o rendimento das sociedades, no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e na fiscalidade ambiental. O impacto global desta reforma deve ser avaliado. Há uma ampla margem para maiores reformas com vista à modernização da administração de receitas e a melhorias no cumprimento das obrigações fiscais.

(10) O sistema de negociação coletiva foi recentemente objeto de várias reformas, embora nem todas promovam o alinhamento dos salários pela produtividade a nível setorial e das empresas. O desafio que o sistema enfrenta consiste em permitir às empresas adaptarem-se a circunstâncias específicas. Tal inclui o recurso eficaz por parte das empresas às disposições em vigor que lhes permitem invocar derrogações a convenções coletivas setoriais em circunstâncias específicas. Não obstante o seu congelamento nos últimos anos, o salário mínimo aumentou a um ritmo significativamente mais rápido do que o salário médio, em termos nominais, desde 2008 (em 18,5 % contra 3,5 % entre 2008 e 2014) e a percentagem de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo aumentou de 5 % em 2005 para 12,9 % em 2014.

(11) Realizaram-se progressos significativos no que diz respeito à implementação de políticas ativas de emprego e à reforma dos serviços públicos de emprego. Há todavia ainda desafios a enfrentar quanto à assistência aos jovens que não estão empregados nem integrados num programa de estudos ou de formação. É necessário aumentar o nível de digitalização dos serviços responsáveis pela adaptação das competências ao mercado de trabalho. Um grande desafio continua também a ser a garantia de uma cobertura adequada da assistência social, incluindo o regime de

rendimento mínimo. Realizaram-se alguns progressos no sentido de melhorar a qualidade e a relevância do ensino para o mercado do trabalho. Portugal remodelou os currículos e o estatuto dos professores a fim de melhorar a qualidade do ensino. A utilização do instrumento de acompanhamento e a diversificação dos percursos educativos com novos programas de ensino e formação profissional deverão contribuir para dar resposta ao problema do abandono escolar precoce e melhorar as taxas de desempenho do ensino. As recentes reformas destinam-se a melhorar o sistema de ensino e formação profissional, mas torná-lo mais atrativo para os alunos continua a constituir um desafio. Um outro desafio é promover a transferência de conhecimentos entre o ensino superior, as empresas do setor privado e as organizações de investigação.

(12) O elevado nível de endividamento das empresas portuguesas continua a prejudicar o seu desempenho entravando a realização de novos investimentos e o nível de endividamento das famílias diminuiu acentuadamente. Na sequência do exercício de avaliação exaustiva, o Banco Central intensificou o seu acompanhamento da situação de liquidez e de fundos próprios dos bancos e procedeu também à avaliação dos planos de recuperação dos bancos. O rácio de empréstimos de má qualidade detidos pelos bancos mantém-se elevado (superior a 18%), vindo sobrecarregar os balanços dos bancos. A reforma do imposto sobre o rendimento das sociedades, iniciada em 2014, reforça os limites da dedutibilidade dos encargos financeiros líquidos, mas o regime de fiscalidade das empresas que favorece níveis elevados de endividamento deveria ser objeto de maior atenção. As plataformas/processos de reestruturação das empresas PER e SIREVE estão a ser remodelados, com uma maior ênfase em ajudar as empresas a manterem-se em atividade, em lugar de entrarem em processo de liquidação. Os dados relativos à redução do nível de endividamento de 2014 revelam progressos substanciais na aplicação das medidas destinadas a reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas. O Plano Estratégico para a Reestruturação de Dívidas das Empresas, publicado em maio de 2014, está gradualmente a tomar forma na legislação através de várias medidas. Observaram-se também progressos no sentido de alargar o leque de alternativas de financiamento ao dispor das empresas não financeiras, incentivando os investimentos em capital próprio. A Instituição Financeira de Desenvolvimento, formalmente estabelecida em setembro de 2014, visa corrigir as insuficiências do mercado que impedem o acesso das PME ao financiamento.

(13) Há margem para reforçar as medidas destinadas a aumentar a eficiência e a qualidade do sistema judicial, em especial no que diz respeito à avaliação das atividades dos tribunais e à utilização de ferramentas em linha, bem como à realização de inquéritos junto dos utentes dos tribunais ou de profissionais de justiça. De acordo com o Painel da Justiça na UE de 2015, os processos em instância cível e comercial continuam a ser morosos (386 dias). O número de ações executivas continua a diminuir ligeiramente, mas os prazos de recuperação continuam a ser longos (1045 dias em 2014). As reformas ligadas aos Tribunais Administrativos e Fiscais estão a evoluir mais lentamente do que outras reformas judiciais. O aumento do número de processos de insolvência chamou a atenção para a necessidade de aumentar os recursos e a formação nos tribunais de primeira instância neste domínio. A liquidez das empresas continua a ser agravada por longos atrasos nos pagamentos, em especial por parte do setor público. Não foram tomadas novas medidas nem assumidos compromissos de combate aos atrasos nestes pagamentos. Verifica-se um grau insuficiente de transparência no que diz respeito às parcerias público-privadas a nível da administração pública local e regional e no domínio das concessões a todos

os níveis. A prevenção da corrupção é prejudicada por uma aplicação ineficaz do quadro jurídico em vigor, havendo necessidade de melhorias no que diz respeito ao acompanhamento, implementação e execução de sanções.

(14) A nova autoridade reguladora dos transportes ainda não está operacional. As medidas de liberalização das concessões portuárias e dos transportes públicos ferroviários e urbanos são lentas, não estimulando por conseguinte o investimento. Registaram-se progressos limitados na execução do plano de transportes a longo prazo e no calendário da reforma do setor portuário. Verificaram-se atrasos nas concessões no setor dos transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Além disso, realizaram-se progressos limitados nas renegociações de concessões no setor portuário e no setor ferroviário. Ainda está em curso a operação de fusão dos operadores de infraestruturas ferroviárias (REFER) e rodoviárias (EP) destinada a melhorar a sustentabilidade financeira do novo conjunto de infraestruturas rodoviária e ferroviária. O número de trabalhadores já foi reduzido nas empresas públicas no setor dos transportes.

(15) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal que foi publicada no relatório por país de 2015. Foi igualmente avaliado o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores. Tomou-se em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em Portugal, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia mediante um contributo à escala da UE para as futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 5 infra.

(16) À luz da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade de Portugal, estando o seu parecer[10] refletido, em especial, na recomendação 1 infra.

(17) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 a 4 infra.

(18) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu igualmente a uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Com base nesta análise, o Conselho formulou recomendações específicas destinadas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro. Portugal deve igualmente assegurar a aplicação plena e atempada destas recomendações,

RECOMENDA QUE Portugal tome medidas em 2015 e 2016 no sentido de:

1. Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo em 2015, tomando as medidas necessárias. Obter um ajustamento orçamental de 0,6 % do PIB no sentido da realização do objetivo de médio prazo em 2016. Aplicar a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso a fim de melhorar o controlo das despesas. Melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões. Garantir a sustentabilidade financeira das empresas públicas. Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a eficiência da administração fiscal.

[10] Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

2. Promover o alinhamento entre os salários e a produtividade, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, tomando em consideração as diferenças em termos de competências e as condições do mercado de trabalho local, bem como as divergências em termos de desempenho económico entre regiões, setores e empresas. Assegurar que a evolução relativa ao salário mínimo seja consistente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade.

3. Melhorar a eficiência dos serviços públicos de emprego, em particular mediante uma maior assistência aos jovens não registados. Assegurar a ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais e uma cobertura adequada do regime de rendimento mínimo.

4. Tomar medidas para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas, solucionar a questão do rácio de empréstimos de má qualidade das empresas nos bancos e reduzir os incentivos ao endividamento na tributação das empresas. Melhorar a eficiência dos instrumentos de reestruturação da dívida para empresas viáveis mediante a introdução de incentivos para os bancos e os devedores participarem em processos de reestruturação numa fase precoce.

5. Acelerar as medidas e aumentar a transparência no que diz respeito às concessões, nomeadamente no setor dos transportes, e às parcerias público-privadas a nível local e regional.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho*
*O Presidente*