COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 16.11.2016
COM(2016) 900 final

2016/0358 (NLE)

Proposta de

PARECER DO CONSELHO

Sobre o programa de parceria económica apresentado por Portugal

2016/0358 (NLE)

Proposta de

PARECER DO CONSELHO

Sobre o programa de parceria económica apresentado por Portugal

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

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

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013[1], 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, nomeadamente o artigo 9.º, n.º 4,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) visa garantir a disciplina orçamental na União e estabelece o quadro para a prevenção e a correção dos défices excessivos das administrações públicas. Subjacente ao PEC está o objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas como meio de reforçar as condições propícias à estabilidade dos preços e a um crescimento sustentável forte, suportado pela estabilidade financeira, que apoie, deste modo, a consecução dos objetivos da União em termos de crescimento sustentável e emprego.

(2) O Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho estabelece disposições para melhorar o acompanhamento das políticas orçamentais na área do euro e garantir a coerência dos orçamentos nacionais com as orientações de política económica emitidas no contexto do PEC e do Semestre Europeu. Uma vez que as medidas puramente orçamentais poderão ser insuficientes para assegurar uma correção duradoura do défice excessivo, é possível que se revelem necessárias medidas e reformas estruturais suplementares.

(3) O artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 define as modalidades dos programas de parceria económica, que devem ser apresentados pelos Estados-Membros da área do euro sujeitos a um procedimento por défice excessivo. Na definição do roteiro de medidas para uma correção eficaz e duradoura do défice excessivo, o programa de parceria económica deve, em particular, especificar as principais reformas orçamentais estruturais, nomeadamente nos sistemas de tributação, de pensões e de saúde, e nos quadros orçamentais, que serão fundamentais para que aquela correção se faça em devido tempo.

(4) Em 2 de dezembro de 2009, nos termos do artigo 126.º, n.º 6, do Tratado, o Conselho adotou uma decisão que sujeitou Portugal ao procedimento por défice excessivo. Em outubro de 2012 e junho de 2013, nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado, o Conselho adotou uma recomendação revista no contexto de um procedimento por défice excessivo iniciado antes da entrada em vigor do Regulamento

[1] JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.

(UE) n.º 473/2013. Em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira, Portugal apresentou um relatório no âmbito do seu programa de ajustamento macroeconómico, pelo que, em junho de 2013, lhe não foi pedido que apresentasse um programa de parceria económica, no seguimento da recomendação revista. Em 12 de julho de 2016, nos termos do artigo 126.º, n.º 8, do Tratado, o Conselho adotou uma decisão de acordo com a qual Portugal não tomara as medidas necessárias para corrigir o seu défice excessivo dentro do prazo de 2015. Além disso, em 8 de agosto de 2016, nos termos do artigo 126.º, n.º 9, do Tratado, o Conselho notificou Portugal para que tomasse medidas para a redução do défice, considerada necessária para obviar à situação de défice excessivo até 2016. A decisão do Conselho, nos termos do artigo 126.º, n.º 9, do Tratado, relativa a essa notificação precisa igualmente que, na perspetiva do programa de ajustamento macroeconómico, Portugal devia apresentar um programa de parceria económica até 15 de outubro de 2016, em conformidade com os artigos 9.º, n.º 3, e 17.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 473/2013.

(5) Em 21 de outubro de 2016, Portugal apresentou à Comissão e ao Conselho um programa de parceria económica que enuncia, em particular, as reformas orçamentais-estruturais tendentes a garantir uma correção eficaz e duradoura do défice excessivo. O programa inclui medidas orçamentais-estruturais, em resposta aos pedidos formulados pelo Conselho na sua decisão nos termos do artigo 126.º, n.º 9, atinentes, nomeadamente, aos quadros fiscal e orçamental, e aos sistemas de pensões e de saúde. O documento inclui ainda medidas para o reforço da competitividade e do crescimento sustentável a longo prazo, em consonância com as recomendações dirigidas pelo Conselho a Portugal no contexto do Semestre Europeu. Concretamente, as medidas orçamentais-estruturais previstas por Portugal são as seguintes: i) análises das despesas; ii) aumento da transparência das parcerias público-privadas (PPP); iii) melhoria do financiamento e da sustentabilidade do setor da segurança social; iv) aumento da eficiência e da sustentabilidade do setor da saúde. Se eficazmente aplicadas, estas medidas deverão contribuir para a correção duradoura da situação de défice excessivo em Portugal.

(6) Uma execução orçamental rigorosa, que inclua o congelamento do consumo intermédio, poderá corresponder ao esforço orçamental pedido pelo Conselho para 2016 e assegurar a correção do défice efetivo no prazo fixado. Subsistem, porém, riscos de que a correção não seja atempada nem duradoura, devido, nomeadamente, aos efeitos diretos de um eventual apoio ao setor bancário. Mesmo admitindo uma execução orçamental plenamente conforme com os objetivos estabelecidos pelo Projeto de Plano Orçamental de Portugal para o próximo ano, o ajustamento estrutural planeado para 2017 apresenta o risco de um certo desvio relativamente à trajetória de ajustamento necessária à realização do objetivo de médio prazo (OMP) nesse ano. A avaliação assente nas previsões da Comissão do outono de 2016 aponta, pelo contrário, para a existência do risco de um significativo desvio em relação à trajetória de ajustamento no sentido do OMP.

(7) É possível que as análises das despesas, atualmente em curso, contribuam para a manutenção da sustentabilidade orçamental a médio prazo, uma vez identificariam ganhos de eficiência e economias orçamentais na administração pública e no setor empresarial do Estado (SEE), que, se rapidamente concretizados, reduziriam, em

última análise, a necessidade de transferências do Estado. Dado que essas análises só recentemente tiveram início, o potencial de poupança global identificado até à data é ainda relativamente moderado (cerca de 0,1 % do PIB num período de três anos para a análise das despesas, segundo o Projeto de Plano Orçamental para 2017). A contribuição destas análises para a resposta ao desafio da sustentabilidade orçamental terá ser acompanhada de perto.

(8) É possível que, na sequência de aperfeiçoamentos recentemente introduzidos, a análise do Código dos Contratos Públicos — que deverá estar concluída até ao final de 2016 — traga ganhos de eficiência, decorrentes da maior transparência das PPP e das concessões. Simultaneamente, o programa de parceria económica deverá ainda trazer melhorias de transparência nas PPP e nas concessões, que devem ser concretizadas aos níveis regional e local, assim como nos contratos de concessão de terminais portuários. Contudo, o programa de parceria económica não contém qualquer indicação sobre o efeito destas reformas no saldo orçamental.

(9) Quanto às medidas destinadas a melhorar o financiamento e a sustentabilidade da segurança social, as autoridades portuguesas preveem a supressão gradual das transferências extraordinárias do orçamento do Estado até 2019, ao ritmo da continuada recuperação económica. Por outro lado, Portugal tenciona reapreciar a sustentabilidade e a adequação do sistema de pensões, com o objetivo de manter a neutralidade do impacto de eventuais medidas na situação orçamental. A garantia da sustentabilidade a curto e a médio prazo continua a constituir um desafio; nas referências ao previsto estudo exaustivo sobre a diversificação das fontes de financiamento e outras medidas, o programa não contém ainda informações suficientes sobre a forma de enfrentar esse desafio.

(10) Por último, embora estejam orientadas para o rumo certo, não estão ainda totalmente definidas as medidas para aumentar a eficiência e a sustentabilidade do setor da saúde, inclusivamente pelo aumento da transparência e pelo reforço da auditoria, assim como mediante uma revisão dos acordos e subcontratos, nem são prestadas informações suficientes sobre os futuros ganhos concretos de eficiência, além das indicadas na análise das despesas. Prevê-se que uma nova linha de financiamento do Sistema Nacional de Saúde, proveniente do novo imposto sobre as bebidas açucaradas, traga receitas adicionais no montante anual de 80 milhões de euros para o sistema de saúde,

ADOTOU O PRESENTE PARECER:

O programa de parceria económica que Portugal apresentou à Comissão e ao Conselho em 21 de outubro de 2016 contém um conjunto de reformas orçamentais-estruturais adequado, em termos gerais, que deverá contribuir para uma correção eficaz e duradoura do défice excessivo, constituindo um desenvolvimento do seu programa nacional de reformas e do seu programa de estabilidade. Concretamente, o programa de parceria económica confirma o calendário das reformas orçamentais, assim como de outras reformas estruturais previstas no programa nacional de reformas, e contém informações suplementares sobre a aplicação que tem sido dada a algumas dessas medidas desde a sua apresentação, assim como sobre as datas do seguimento. Porém, subsiste o facto de que algumas recomendações do Conselho só parcialmente se traduzem em medidas concretas, nomeadamente as respeitantes à sustentabilidade do sistema de segurança social. A Comissão e o Conselho acompanharão a execução das reformas no contexto do Semestre Europeu e da supervisão pós-programa.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente