COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 259 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Espanha de 2015

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Espanha de 2015

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

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 259.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

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-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 relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha de 2014 e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado da Espanha de 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 da Espanha 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 para a coordenação das políticas económicas de 2015. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta[8], em que identificava a Espanha como sendo um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de 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 relativo à Espanha de 2015[9]. Nesse relatório eram avaliados os progressos alcançados pela Espanha para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório relativo à Espanha 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 a Espanha regista desequilíbrios macroeconómicos, que requerem a adoção de medidas decisivas e devem ser objeto de acompanhamento específico. Em especial, e apesar de se terem verificado algumas melhorias no reequilíbrio da balança de transações correntes, os riscos associados aos elevados níveis de endividamento dos setores público e privado e à posição líquida do investimento estrangeiro, acentuadamente negativa, continuam a requerer uma atenção particular, num contexto de desemprego muito elevado. É particularmente importante adotar medidas para reduzir o risco de efeitos adversos sobre a economia espanhola, e, dada a dimensão desta, de repercussões negativas suscetíveis de afetar a União Económica e Monetária.

(7) Em 30 de abril de 2015, a Espanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2015 e o seu Programa de Estabilidade de 2015. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) A Espanha encontra-se atualmente na vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade de 2015, o Governo tenciona melhorar o défice nominal para 4,2 % do PIB em 2015 e reduzi-lo gradualmente para se situar em 2,8 % do PIB em 2016. O Governo pretende alcançar em 2019 o objetivo de médio prazo de uma situação orçamental equilibrada em termos

5 JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8804 final
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 C(2014) 8804 final..

estruturais. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida pública/PIB deverá atingir um valor culminante de 98,9 % em 2015, para diminuir em seguida progressivamente, até 93,2 % em 2018. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível para 2015 e favorável nos anos subsequentes. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2015, o défice deverá situar-se em 4,5 % e 3,5 % do PIB em 2015 e 2016, respetivamente. Por conseguinte, existe o risco de os objetivos fixados para o défice nominal em 2015 e 2016 não serem alcançados. Além disso, prevê-se que o esforço de ajustamento orçamental planeado pela Espanha para o período 2013-2016 venha a ser inferior ao nível recomendado, sendo necessárias medidas estruturais suplementares em 2015 e 2016. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2015, o Conselho é de opinião que existe o risco de a Espanha não cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A Espanha realizou alguns progressos na eliminação dos pagamentos em atraso comerciais no setor público. Em 2014, a Espanha realizou também alguns progressos na elaboração de propostas tendo em vista a racionalização no domínio da saúde, do ensino e das despesas sociais a nível regional, embora essas propostas não tenham sido adotadas. No entanto, o Parlamento está neste momento a apreciar um projeto de lei que visa introduzir regras em matéria de despesas com produtos farmacêuticos e cuidados de saúde a nível regional.

(9) A implementação das medidas de prevenção, correção e execução previstas na lei orgânica de estabilidade orçamental e sustentabilidade financeira está a avançar lentamente. A relação custo/eficácia no setor dos cuidados de saúde melhorou, mas continua a ser essencial o controlo do crescimento das despesas farmacêuticas, e, especificamente, controlar as despesas hospitalares em produtos farmacêuticos. O défice da rede de eletricidade foi efetivamente eliminado em 2014 e o problema da situação de insolvência das autoestradas com portagem foi resolvido, reduzindo assim os custos para o Estado. Contudo, a Espanha não pôs em funcionamento um sistema para a realização de avaliações independentes dos futuros grandes projetos de infraestruturas.

(10) Registaram-se alguns progressos no domínio da fiscalidade, com a introdução de uma reforma fiscal abrangente que visa tornar o regime fiscal mais simples e mais propício ao crescimento e à criação de emprego. Foi adotada uma reforma fiscal em 20 de novembro de 2014, que entrou em vigor em janeiro de 2015 e abrange a tributação dos rendimentos das pessoas singulares e coletivas. Foram igualmente realizados alguns progressos no que diz respeito ao combate à evasão fiscal, mas não se verificaram progressos na área da fiscalidade ambiental. A reestruturação do setor bancário espanhol, em especial dos bancos que beneficiaram de auxílio estatal, está a avançar a bom ritmo. Simultaneamente, as recentes medidas com vista a promover o acesso ao financiamento não bancário melhoraram - pelo menos em certa medida - o acesso das empresas ao financiamento, tendo em conta nomeadamente o elevado nível de dependência das empresas espanholas relativamente ao crédito bancário. É essencial que estas reformas sejam plenamente aplicadas, para facilitar a reafectação de recursos e apoiar o processo de ajustamento em curso. Certos problemas importantes, que não são visados pelas reformas introduzidas até à data, carecem também de resolução. Registaram-se alguns progressos no sentido de eliminar os estrangulamentos que subsistem no sistema de processamento das insolvências das empresas, tendo sido adotado em 27 de fevereiro de 2015 um Decreto-Lei real sobre a insolvência pessoal. Continuam porém a ser necessárias novas melhorias na capacidade administrativa e judicial para processar os casos de insolvência,.

(11) Um elevado desemprego de longa duração e uma segmentação do mercado de trabalho continuam a entravar o crescimento da produtividade e a ter um efeito nocivo sobre as condições de trabalho em Espanha. Os parceiros sociais estão a debater um acordo interprofissional abrangente para o período 2015-2017. A este propósito, e tendo em conta a muito elevada taxa de desemprego, os salários em alguns setores e empresas poderão ter de crescer, no curto prazo, a um ritmo inferior ao da produtividade, a fim de criar postos de trabalho e de alcançar mais ganhos de competitividade. Espera-se que este facto venha salientar a importância de definir, através de negociações setoriais e empresariais, o princípio segundo o qual os salários devem evoluir em consonância com os diferenciais de produtividade entre empresas. Apesar das reformas regulamentares introduzidas, a proporção de trabalhadores que ocupam empregos temporários recomeçou a aumentar em 2014, atingindo mais de 24 % e afetando em especial os jovens e os trabalhadores menos qualificados. Além disso, os novos tipos de contrato introduzidos, bem como os incentivos criados para encorajar os empregadores a contratarem pessoal por período indeterminado, parecem não estar ainda a ser aproveitados no seu pleno potencial. As autoridades espanholas anunciaram que será efetuada até maio de 2016 uma avaliação das subvenções oferecidas aos empregadores para o recrutamento de novos trabalhadores. A capacidade dos serviços públicos de emprego e das agências a quem são subcontratados serviços é crucial para assegurar a eficácia e o adequado direcionamento das políticas ativas do mercado do trabalho e das políticas de ativação, incluindo uma reorientação da formação que permita às pessoas deslocarem-se para setores onde estejam a ser criados mais postos de trabalho. A Espanha realizou escassos progressos para acelerar a modernização dos serviços públicos de emprego e para a atenuar as disparidades regionais.

(12) O desemprego dos jovens continua a ser muito elevado em Espanha (mais de 53 %) e a taxa de abandono escolar precoce é uma das mais elevadas da UE. A Espanha está a implementar os novos sistemas de ensino introduzidos pela Lei n.º 8/2013 sobre a qualidade da educação, que tem por objetivo melhorar a qualidade do ensino primário e secundário. Registaram-se progressos limitados no sentido de aumentar a adequação do ensino e da formação profissional às necessidades do mercado de trabalho, e os esforços desenvolvidos para promover a cooperação entre os estabelecimentos de ensino superior e os empregadores registam um atraso em relação ao previsto. Existem planos para alargar o sistema dual de formação profissional em 2015, mas continuam a existir discrepâncias consideráveis na sua implementação nas diferentes regiões. Foi criado um comité especial para examinar a adequação dos currículos de ensino e formação às necessidades do mercado de trabalho.

(13) A Espanha realizou poucos progressos na melhoria da eficácia do seu sistema de proteção social. Introduziu um novo programa de ativação para os desempregados de longa duração, que conjuga um apoio ao rendimento com a assistência na procura de emprego. Todavia, a eficácia dos programas de assistência social viu-se cerceada por uma deficiente coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais, bem como uma incompatibilidade entre os diferentes regimes de rendimento mínimo. Fazendo face a elevados níveis de pobreza, nomeadamente entre as famílias de baixos rendimentos com filhos, a Espanha realizou escassos progressos no sentido de melhorar o direcionamento dos sistemas de apoio à família e dos serviços de assistência.

(14) As reformas estruturais devem incluir a eliminação dos obstáculos que entravam o crescimento das empresas, a ajuda às PME na expansão dos seus mercados e na promoção da inovação, o reforço da capacidade de exportação, o estímulo à criação de emprego e a ajuda às empresas para competirem de forma mais eficiente - nomeadamente nos mercados internos - e a melhoria da produtividade em termos globais. A Espanha começou a analisar as razões que explicam a elevada percentagem de pequenas e microempresas presentes na sua economia. O estudo das razões que levaram as empresas a não crescer permitirá ao Governo suprimir os obstáculos regulamentares que entravam o seu crescimento. Embora tenham sido realizados alguns progressos com a implementação da Lei n.º 20/2013 relativa à unidade do mercado, ainda se verificam atrasos a nível do governo regional. A lei sobre a regulamentação das licenças ambientais ainda não foi implementada em todas as regiões. Não se registaram quaisquer progressos no que respeita à adoção da reforma dos serviços e associações profissionais. O potencial de crescimento da Espanha continua a ser limitado por deficiências estruturais no seu sistema de investigação e inovação. Por conseguinte, continua a ser essencial identificar novas fontes de financiamento, garantir uma utilização eficaz e eficiente dos recursos, instituir a nova agência de investigação e promover medidas destinadas a tornar o ambiente empresarial mais favorável à inovação.

(15) Registaram-se alguns progressos a nível da rede ferroviária, com a adoção de medidas para assegurar a concorrência efetiva nos serviços de transporte ferroviário de mercadorias e de passageiros. Em 4 de julho de 2014, o Conselho de Ministros adotou o Decreto-Lei Real 8/2014, que cria um fundo para melhorar a acessibilidade terrestre dos portos marítimos.

(16) A Espanha efetuou progressos a nível da implementação das recomendações do comité para a reforma da administração pública a todos os níveis de governo. Porém, até à data, os efeitos da reforma, em termos de ganhos de eficiência e de economias orçamentais, têm sido visíveis principalmente ao nível nacional. Foram dados passos importantes no sentido de melhorar a transparência das decisões administrativas, mas não foram feitos quaisquer progressos no reforço dos sistemas de supervisão, em especial em matéria de contratos públicos a nível regional e local. Não foram adotadas quaisquer medidas para reforçar os poderes de supervisão a nível dos contratos públicos e do planeamento urbano. Registaram-se poucos progressos no que diz respeito à adoção de reformas judiciais destinadas a melhorar a eficácia do sistema de justiça: foram apresentados ao Parlamento, em 27 de fevereiro de 2015, projetos de lei relativos ao poder judiciário e ao procedimento civil, que incluem algumas reformas; foram submetidos a procedimento parlamentar projetos de lei sobre a assistência judiciária e sobre jurisdição graciosa. Foram registados alguns progressos na aplicação das reformas já adotadas, incluindo a *Oficina Judicial*, uma reforma que introduz a digitalização da justiça e a melhoria da interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de gestão dos processos das regiões. É necessário prosseguir os esforços neste domínio.

(17) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Espanha, que publicou no relatório relativo à Espanha de 2015. Avaliou igualmente o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Espanha nos anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Espanha mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de

reforçar a governação económica global da União pelo seu contributo para as futuras decisões nacionais. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu traduzem-se nas recomendações 1 a 4, mais adiante.

(18) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade da Espanha, estando o seu parecer[10] refletido, nomeadamente, na recomendação 1, infra.

(19) À luz da apreciação aprofundada e dessa avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As recomendações formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 refletem-se nas recomendações 1 a 4, infra.

(20) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu igualmente a uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Com base nessa análise, o Conselho emitiu recomendações específicas destinadas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro. A Espanha deve igualmente assegurar a aplicação plena e em tempo útil destas recomendações,

RECOMENDA que, em 2015 e 2016, a Espanha atue no sentido de:

1. Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo até 2016, adotando as medidas estruturais necessárias em 2015 e 2016, e utilizando eventuais ganhos extraordinários para acelerar a redução do défice e da dívida. Reforçar a transparência e a responsabilização das finanças públicas regionais. Melhorar a relação custo/eficácia no setor dos cuidados de saúde, e racionalizar as despesas hospitalares em produtos farmacêuticos.

2. Concluir a reforma do setor dos bancos de poupança, nomeadamente através de medidas legislativas, e concluir a reestruturação e privatização dos bancos de poupança públicos.

3. Promover o alinhamento dos salários com a produtividade, em concertação com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, tendo em conta as disparidades existentes a nível das qualificações e das condições locais do mercado de trabalho, bem como as disparidades no desempenho económico entre regiões, setores e empresas. Adotar medidas para melhorar a qualidade e a eficácia da assistência e aconselhamento na procura de emprego, nomeadamente no âmbito do combate ao desemprego dos jovens. Racionalizar os regimes de rendimento mínimo e de apoio às famílias e promover a mobilidade regional.

4. Eliminar os obstáculos que entravam o crescimento das empresas, nomeadamente a regulamentação em função da dimensão; adotar a reforma prevista no domínio dos serviços profissionais; acelerar a implementação da lei relativa à unidade do mercado.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

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