



Bruxelas, 7.7.2016
COM(2016) 293 final

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

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

{SWD(2016) 240 final}

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

que estabelece que Portugal 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 excessivos¹, 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 2 de dezembro de 2009, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 6, do Tratado, que existia um défice excessivo em Portugal e emitiu uma recomendação para corrigir o défice excessivo até 2013, o mais tardar, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 7, do Tratado e do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho². Na sequência de um pedido de assistência financeira por parte da União Europeia, dos Estados-Membros da área do euro e do Fundo Monetário Internacional (FMI), apresentado pelas autoridades portuguesas, o Conselho decidiu conceder assistência financeira da União a Portugal³. O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (a seguir denominado «Memorando de Entendimento») entre a Comissão e as autoridades portuguesas foi assinado em 17 de maio de 2011. Desde então, o Conselho adotou duas novas recomendações dirigidas a Portugal (em 9 de outubro de 2012 e 21 de junho de 2013) com base no artigo 126.º, n.º 7, do Tratado, que prorrogaram o prazo para a correção da situação de défice excessivo até 2014 e 2015, respetivamente. Em ambas as recomendações, o Conselho

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 6.

² Todos os documentos relativos ao procedimento por défice excessivo respeitante a Portugal podem ser consultados em: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

³ Decisão de Execução n.º 2011/344/UE do Conselho, de 30 de maio de 2011, relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal (JO L 159 de 17.6.2011, p. 88).

considerou que, embora Portugal tivesse tomado medidas eficazes, tinham ocorrido acontecimentos económicos adversos inesperados com importantes consequências desfavoráveis para as finanças públicas.

- (4) Especificamente, a fim de reduzir o défice nominal público para um nível inferior ao valor de referência de 3 % do PIB até 2015, de uma forma credível e sustentável, recomendou-se a Portugal: a) que reduzisse o défice nominal para 5,5 % do PIB em 2013, 4,0 % do PIB em 2014 e 2,5 % do PIB 2015, que foi considerado coerente com uma melhoria do saldo estrutural de 0,6% do PIB em 2013, 1,4 % do PIB em 2014 e 0,5 % do PIB em 2015, com base na atualização das perspetivas económicas de Portugal elaboradas em maio de 2013 pelos serviços da Comissão; b) que aplicasse medidas representando 3,5 % do PIB para limitar o défice de 2013 a 5,5 % do PIB, incluindo medidas definidas na Lei de Orçamento do Estado de 2013 e medidas adicionais incluídas no orçamento suplementar, designadamente, reduções na massa salarial, aumento da eficiência no funcionamento da administração pública, redução do consumo público e uma melhor utilização dos fundos da União; c) que, com base na reforma das despesas públicas, adotasse medidas de consolidação permanentes no valor, pelo menos, de 2,0 % do PIB com o objetivo de atingir um défice nominal de 4,0 % do PIB em 2014, de racionalizar e modernizar a administração pública, resolver as redundâncias a nível das funções e entidades do setor público, aumentar a sustentabilidade do sistema de pensões e alcançar economias orientadas em diferentes ministérios setoriais; d) que adotasse as medidas de consolidação permanentes necessárias para atingir o objetivo de défice para 2015 de 2,5 % do PIB. Além disso, recomendou-se que Portugal mantivesse a dinâmica de reforma na gestão das finanças públicas, através da revisão da Lei de Enquadramento Orçamental até ao final de 2013, a fim de aperfeiçoar ainda mais os procedimentos orçamentais e os princípios da gestão orçamental, responsabilização, transparência e simplificação e que continuasse a trabalhar no sentido de limitar passivos contingentes provenientes de empresas públicas e parcerias público-privadas.
- (5) Com base na atualização das perspetivas económicas de Portugal elaboradas em maio de 2013 pelos serviços da Comissão, que estiveram na base da recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, previa-se que a economia portuguesa sofresse uma contração de 2,3 % em 2013, antes de crescer 0,6 % e 1,5 %, respetivamente, nos dois anos seguintes. O crescimento do PIB nominal foi estimado em -0,6 % e 1,8 % em 2013 e 2014, respetivamente, e em 2,7 % no ano seguinte.
- (6) Na sua Recomendação de 21 de junho de 2013, 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 conformidade com o artigo 10.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 472/2013, Portugal foi isento da obrigação de apresentar um relatório separado ao abrigo do procedimento relativo aos défices excessivos, tendo apenas transmitido um relatório no âmbito do seu programa de ajustamento macroeconómico.
- (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 2015, com base na sua avaliação do programa de estabilidade de 2015, o primeiro após a saída do programa de ajustamento económico, o Conselho concluiu que existia o risco de Portugal não cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. De igual modo, o parecer da Comissão sobre o projeto de plano orçamental de Portugal para 2015 concluiu que Portugal corria o risco de não cumprir as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em especial, a Comissão assinalou um risco para a

correção atempada do défice excessivo até 2015. Por outro lado, também chamou a atenção para a insuficiência de esforço estrutural em relação à recomendação, indicando a necessidade de novas medidas de consolidação estrutural para 2015, a fim de apoiar uma correção sustentável e credível do défice excessivo.

- (8) Uma nova avaliação das medidas adotadas por Portugal para corrigir o défice excessivo até 2015, em resposta à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, leva às seguintes conclusões:
- Na sequência da notificação do défice público de 2015, validada pela Comissão (Eurostat), o défice público ascendeu, em 2015, a 4,4 % do PIB, acima do valor de referência do Tratado de 3,0 % do PIB. A diferença relativamente ao valor de referência deveu-se em grande medida a uma medida de apoio ao setor financeiro, no contexto da resolução do Banif no final de 2015, que teve um impacto negativo de 1,4 % do PIB sobre o défice orçamental. Se considerarmos o efeito desta medida juntamente com receitas excecionais, o défice público ter-se-ia situado, ainda assim, acima do valor de referência do Tratado.
 - A melhoria cumulativa do saldo estrutural no período de 2013 a 2015 é estimada em 1,1 % do PIB, valor significativamente inferior aos 2,5 % do PIB recomendados pelo Conselho. 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, a melhoria cumulativa é reduzida acentuadamente para -0,1 % do PIB.
 - O montante das medidas aplicadas até junho de 2014 era consentâneo com os objetivos estabelecidos ao abrigo do programa de ajustamento macroeconómico. Em seguida, o montante das medidas de consolidação permanentes, subjacentes aos objetivos orçamentais para 2014 foi significativamente reduzido ao longo do tempo, passando de 2,3 % do PIB, valor previsto no orçamento de 2014, para cerca de 1,5 % do PIB nas previsões subjacentes ao orçamento de 2015. O montante das medidas tomadas situa-se, assim, claramente aquém da recomendação de tomar medidas adicionais equivalentes a, pelo menos, 2,0 % do PIB, em 2014. Em 2015, o montante das medidas permanentes de consolidação orçamental foi reduzido para cerca de 0,6 % do PIB e o objetivo de défice nominal foi fixado em 2,7 % do PIB. Deste modo, as medidas de consolidação estrutural previstas foram claramente insuficientes para alcançar o objetivo de défice recomendado para 2015, ou seja, 2,5 % do PIB. O défice público registado em 2015 confirmou a insuficiência das medidas previstas.
 - De um modo geral, desde junho de 2014, a correção do défice nominal tem sido impulsionada pela recuperação económica e pela diminuição das despesas com juros num contexto de taxas de juros baixas. As receitas excecionais não foram utilizadas para acelerar a redução do défice e o volume das medidas de consolidação estrutural não foi suficiente para atingir os objetivos.
 - Segundo as previsões da primavera de 2016 estabelecidas pelos serviços da Comissão, a dívida bruta das administrações públicas estabilizou-se, de modo geral, desde a Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, tendo atingido 129,2 % do PIB no final de 2013, 130,2 % do PIB em 2014 e 129,0 % do PIB em 2015.

- As reformas orçamentais estruturais progrediram na maioria dos domínios, embora a ritmo diferenciado. A Lei de Enquadramento Orçamental foi revista e reforçada, mas só entrará plenamente em vigor em setembro de 2018. Foram envidados esforços consideráveis para reduzir a fraude e a evasão fiscais e reformar a administração fiscal. A sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões melhorou nos últimos anos, embora subsistam desafios a curto e a médio prazo. A reforma do sistema de cuidados de saúde, com vista a assegurar a sustentabilidade do serviço nacional de saúde (SNS) está a avançar a um ritmo adequado. Têm vindo a ser aplicadas nos últimos anos reformas da administração pública destinadas a melhorar a gestão orçamental aos níveis regional e local, bem como reformas das parcerias público-privadas (PPP) e das empresas públicas (EP), em especial durante a vigência do programa de ajustamento económico.
- (9) Estas considerações levam à conclusão de que a resposta de Portugal à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 foi insuficiente. Portugal não pôs termo ao seu défice excessivo até 2015. O esforço orçamental envidado fica muito aquém do que foi recomendado pelo Conselho,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

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

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Portuguesa.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*