



Bruselas, 18.5.2016
COM(2016) 342 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Portugal

y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Portugal

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Portugal

y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Portugal

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea³,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo⁴,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁵, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016. El 26 de noviembre de 2015, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁶, en el que se señalaba a Portugal como uno de los Estados miembros que sería

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2016) 342 final.

⁴ P8_TA(2016) 0058, P8_TA(2016) 0059 y P8_TA(2016) 0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

objeto de un examen exhaustivo. El mismo día, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro⁷. Dicha Recomendación fue ratificada por el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 y adoptada por el Consejo el 8 de marzo de 2016. Al ser un país cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Portugal debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación.

- (2) El informe específico de 2016 sobre Portugal⁸ fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por Portugal de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas el 14 de julio de 2015 por el Consejo, así como los avances de Portugal hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. El informe específico también incluyó los resultados del examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. El 8 de marzo de 2016, la Comisión presentó los resultados del examen exhaustivo⁹. El análisis de la Comisión la lleva a concluir que Portugal está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En particular, la gran acumulación de pasivos exteriores netos, la deuda privada y pública y el elevado porcentaje de préstamos no productivos constituyen puntos vulnerables en un contexto de elevado desempleo. Persisten las deficiencias de las políticas relativas a los mercados de productos y servicios, la reestructuración de la deuda de las empresas, las cuestiones presupuestarias y determinados ámbitos del mercado laboral.
- (3) El 29 de abril de 2016, Portugal presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y su Programa de Estabilidad de 2016. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos Programas se han evaluado al mismo tiempo. El Programa Nacional de Reformas de Portugal demuestra ambición suficiente para abordar los desequilibrios excesivos, esboza medidas pertinentes para fomentar la competitividad y la reducción de la deuda privada y se refiere a los retos del informe por país de 2016 y a las recomendaciones de la zona del euro, centrándose en la necesidad de relanzar la inversión y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En caso de que se apliquen plena y rápidamente, estas medidas ayudarían a abordar los desequilibrios macroeconómicos del país. Sobre la base de la evaluación de los compromisos de Portugal, por el momento no es necesario un refuerzo del procedimiento de desequilibrio macroeconómico.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han dirigido las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su Acuerdo de Asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 90 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica¹⁰.

- (5) Actualmente, Portugal se halla sujeto al componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. No corrigió el déficit excesivo en el plazo de 2015 y no realizó el esfuerzo presupuestario recomendado por el Consejo. En su Programa de Estabilidad de 2016, el Gobierno tiene previsto corregir el déficit excesivo y alcanzar un déficit global del 2,2 % del PIB en 2016. Una vez lograda la corrección duradera del déficit excesivo, Portugal quedará sujeto al componente preventivo y a la norma transitoria en materia de deuda. Se prevé que el saldo estructural (recalculado¹¹) mejore solo en torno a un 0,35 % del PIB al año entre 2016 y 2020, por debajo del 0,6 % del PIB exigido, y no se espera alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo (un superávit estructural del 0,25 % del PIB) en el período del Programa. Según el Programa de Estabilidad, se espera que la ratio deuda pública/PIB disminuya al 124,8 % en 2016 y que siga disminuyendo hasta el 110,3 % en 2020. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias es bastante optimista. Por otra parte, no se han concretado suficientemente las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2017. Sobre la base de las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, el déficit de las administraciones públicas alcanzará el 2,7 % del PIB en 2016, por debajo del valor de referencia del Tratado del 3 % del PIB, y el 2,3 % en 2017. Como se prevé que el déficit estructural aumente ligeramente en 2016 y 2017, el esfuerzo presupuestario no está en consonancia con los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por otra parte, no está previsto que Portugal se ajuste a la norma transitoria en materia de deuda en 2017. Basándose en su evaluación del Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que existe un riesgo de que Portugal no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por lo tanto, será preciso adoptar nuevas medidas para asegurar el cumplimiento en 2016 y 2017.
- (6) De conformidad con el artículo 10, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, la Comisión supervisará periódicamente la aplicación de las medidas adoptadas por Portugal en respuesta a la última Recomendación formulada por el Consejo en virtud del artículo 126, apartado 7, del TFUE. Por ello, la Comisión recomendará al Consejo las medidas adecuadas que deban adoptarse en el marco del procedimiento de déficit excesivo.
- (7) La aplicación estricta y oportuna, tras su modificación, de la Ley marco presupuestaria y de la Ley de control de los compromisos, así como la introducción de mejoras adicionales en la recaudación y el control del gasto pueden contribuir de forma significativa al logro del ajuste presupuestario necesario. Portugal se enfrenta al doble reto de garantizar la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo del sistema sanitario y de mantener al mismo tiempo el nivel de acceso a los servicios sanitarios a través de la mejora de la eficiencia del sistema. Pese a que Portugal tiene actualmente uno de los menores porcentajes de gasto público sanitario total, el aumento previsto del mismo, del 2,5 % del PIB para 2060, es el mayor de toda la UE. A fin de abordar las dificultades que se plantean para la sostenibilidad a largo plazo del sector sanitario, todavía no se han adoptado medidas globales que

¹⁰ COM(2014) 494.

¹¹ La Comisión recalcula el balance estructural sobre la base de la información recopilada en el Programa de Estabilidad, con arreglo a la metodología generalmente aceptada.

permitan fomentar las políticas de salud pública y la prevención de las enfermedades, o garantizar la prestación de asistencia sanitaria primaria en una fase temprana y menos onerosa. A corto plazo, sigue siendo importante mejorar la exactitud de la planificación y la ejecución de los presupuestos en los hospitales para garantizar la liquidación de los atrasos. Si bien es cierto que las recientes reformas han abordado la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, las dificultades que amenazan su sostenibilidad a corto y medio plazo siguen sin afrontarse. El sistema público de pensiones se caracteriza por una gran dependencia de las transferencias presupuestarias y las desigualdades intergeneracionales. Las deficiencias de las políticas y los retrasos en su ejecución siguen menoscabando la sostenibilidad presupuestaria de las empresas de titularidad pública, en particular en el sector del transporte. Intensificar las medidas de mejora de la eficiencia incluidas en sus planes de reestructuración sigue siendo crucial en aras del ahorro.

- (8) Se han realizado esfuerzos considerables para reducir la evasión fiscal, mejorando la eficiencia de la Administración tributaria. Se están tomando medidas para atajar el fraude fiscal, mejorar el intercambio de información con las entidades financieras y fortalecer el marco contra el blanqueo de dinero. Pese a los avances registrados, aún queda margen para reforzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Reformar la Administración tributaria para hacerla más eficiente también contribuiría a fomentar la inversión.
- (9) La evolución global de los salarios ha sido moderada, coherente con el alto nivel de desempleo y la necesidad de promover el reequilibrio exterior, y ha estado en consonancia con el crecimiento de la productividad a medio plazo. La negociación colectiva a nivel sectorial ha contribuido a esta evolución, aunque las características del sistema de negociación colectiva siguen limitando el alcance del ajuste en las empresas. En un contexto de baja inflación y elevado desempleo, en enero de 2016 el salario mínimo mensual se incrementó de 505 a 530 EUR, y está previsto que siga aumentando gradualmente hasta los 600 EUR en 2019 (14 pagas al año). Por lo que respecta al porcentaje del salario medio que representa el salario mínimo, Portugal se sitúa en un puesto intermedio entre los países de la UE, pero entre los países con mayor salario mínimo en porcentaje de la mediana salarial. Así pues, la distribución de los salarios en Portugal estaría muy escorada hacia los salarios más bajos, y nuevos incrementos del salario mínimo podrían extender rápidamente la proporción de trabajadores cubiertos, que en 2016 abarca ya a casi una cuarta parte de todos los trabajadores. Aunque es posible que esta evolución contribuya a reducir la intensidad de la pobreza de las personas empleadas, también supone una mayor compresión de la estructura salarial, que presiona al alza los salarios globales. Si no se compensa con un aumento de la productividad, se corre el riesgo de que ello dañe las perspectivas del empleo y la competitividad, especialmente en el caso de las industrias que absorben mucha mano de obra. También podría reducir el incentivo para invertir en las cualificaciones.
- (10) El mercado de trabajo portugués siguió recuperándose en 2014 y 2015, y se han realizado esfuerzos importantes para reformar las políticas de activación, modernizar el servicio público de empleo y aumentar la sensibilización de los jóvenes no inscritos, aunque la aplicación de las medidas no deja de plantear algunos problemas. En vista del reciente deterioro de la situación social, en particular en lo que se refiere al aumento de la pobreza infantil, también se han tomado medidas importantes para reforzar la asistencia social, especialmente en los ámbitos del régimen de renta mínima, las prestaciones por hijos y las pensiones

bajas. Se ha de evaluar su repercusión en la reducción de la intensidad de la pobreza. No obstante, absorber el gran número de desempleados de larga duración sigue siendo un problema que afecta negativamente al crecimiento económico y la situación social. Hay margen para proseguir la activación de los desempleados de larga duración, a través de políticas específicas del mercado de trabajo y la mejora de la coordinación de los servicios sociales y de empleo. Aunque la recuperación ha propiciado la creación de muchos nuevos puestos de trabajo con contratos indefinidos, la segmentación del mercado laboral es aún considerable. La proporción de trabajadores con contrato de duración determinada figura entre las más elevadas de Europa y el porcentaje de transición de contratos temporales a contratos permanentes es pequeño.

- (11) El elevado endeudamiento del sector privado sigue constituyendo un punto vulnerable importante para la economía portuguesa y las condiciones de financiación de las pequeñas y medianas empresas siguen siendo difíciles. Aunque se han realizado algunos avances en la reducción del nivel de endeudamiento de las empresas y en la facilitación de ese proceso en el sector privado, este sigue figurando entre los más endeudados de la UE, lo que constituye un gran obstáculo para la inversión y el crecimiento de la producción potencial. Las sociedades no financieras están ajustando sus balances, aunque en menor medida que los hogares. El nivel elevado y el crecimiento de los préstamos no productivos en el sector empresarial lastran los balances tanto del sector financiero como del sector no financiero y constituyen un obstáculo importante para la inversión. Aunque a diversos niveles se han tomado medidas para reducir el endeudamiento de las empresas, apenas se han visto resultados. El sesgo en favor del endeudamiento en la tributación de las empresas sigue siendo elevado. En los últimos años, el Gobierno ha intentado corregir este problema introduciendo normas en materia de subcapitalización y una desgravación para el capital social. Sin embargo, en 2015, la diferencia del coste del capital (antes y después de impuestos) entre el endeudamiento y las inversiones con fondos propios seguía estando entre las más elevadas de la UE. El acceso al crédito sigue resultando costoso y difícil para las empresas, en particular las pequeñas y medianas o las de nueva creación. Las fuentes alternativas de financiación, tales como los fondos de capital inversión, el capital de riesgo, la financiación colectiva o los inversores providenciales, siguen siendo marginales y están totalmente infradesarrolladas.
- (12) Pese a los avances registrados, los obstáculos reglamentarios y la escasa capacidad institucional siguen frenando la inversión, la competitividad y el crecimiento de las empresas. La eficiencia del sistema judicial portugués sigue siendo escasa, especialmente en relación con los litigios en materia impositiva. La contratación pública es en gran parte transparente en Portugal. Sin embargo, según los datos de una plataforma especializada en línea («BASE»), los poderes adjudicadores portugueses suelen utilizar el procedimiento de adjudicación directa (en el período 2013-2015, así fueron adjudicados, en promedio, el 87,3 % de los contratos públicos, es decir, el 47 % del total de los importes adjudicados). La transparencia sigue dejando que desear en los contratos de concesiones y las colaboraciones entre los sectores público y privado, sobre todo a escala local y regional. La Unidad Técnica de Acompañamiento de Proyectos (UTAP) del Ministerio de Hacienda supervisa algunas de las colaboraciones entre los sectores público y privado que gestiona la Administración central, pero las concesiones y las colaboraciones de esa índole a escala local y regional no están sujetas a su supervisión. En cuanto al sector portuario, las reformas siguen sufriendo retrasos y no se han eliminado los

obstáculos a la entrada de nuevos operadores. Aunque se ha simplificado el registro de nuevas empresas, la concesión de licencias sigue siendo engorrosa y la complejidad e imprevisibilidad de los procedimientos administrativos mina la confianza de los inversores. Sigue habiendo problemas en lo que respecta a los procedimientos para el acceso al mercado de la construcción, la obtención de licencias de obra y la aplicación efectiva, tras su racionalización, de las normas de concesión de permisos medioambientales. Las barreras reglamentarias en algunos sectores de los servicios a las empresas impiden la asignación eficiente de los recursos, particularmente en lo que se refiere a los servicios jurídicos. Las disposiciones que rigen los colegios profesionales, en especial las relativas a sus estatutos y normas internas, son restrictivas y pueden dificultar el acceso a las profesiones correspondientes de las personas físicas o jurídicas. Esta situación afecta especialmente a las profesiones jurídicas, en las que abundan las restricciones a la publicidad y al ofrecimiento de actividades multidisciplinares.

- (13) Portugal presenta resultados insuficientes en lo que respecta a la cooperación entre los ámbitos científico y empresarial y la comercialización del conocimiento. Las barreras a la cooperación entre las universidades y las empresas son elevadas, debido a la existencia de obstáculos reglamentarios y burocráticos y a la falta de incentivos para la cooperación en el sistema académico. Esta situación va en detrimento de la innovación y la empleabilidad de los titulados. La puesta en marcha de los nuevos cursos de técnico superior de ciclo corto ha creado nuevas oportunidades de cooperación entre las escuelas politécnicas y los agentes económicos regionales, pero los programas universitarios siguen estando al margen del proceso de modernización.
- (14) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Portugal y lo ha publicado en el informe específico de 2016. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Portugal en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Portugal, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la UE incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.
- (15) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Portugal, y su dictamen¹² se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (16) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.

¹² Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

RECOMIENDA a Portugal que tome medidas en 2016 y 2017 con el fin de:

1. Garantizar una corrección duradera del déficit excesivo en 2016, reduciendo el déficit de las administraciones públicas al 2,3 % del PIB en 2016, tomando las medidas estructurales necesarias y utilizando todos los beneficios extraordinarios para reducir el déficit y la deuda. Esto es coherente con una mejora del balance estructural del 0,25 % del PIB en 2016. A continuación, lograr un ajuste presupuestario anual de al menos el 0,6 % del PIB en 2017. Llevar a cabo, para febrero de 2017, una revisión global de los gastos en todos los niveles de la Administración pública y reforzar el control del gasto, la relación coste/eficacia y la presupuestación adecuada. Garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sector de la salud, sin menoscabar el acceso a la asistencia sanitaria primaria. Reducir la dependencia del sistema de pensiones de las transferencias presupuestarias. Para finales de 2016, volver a centrar los planes de reestructuración de las empresas de propiedad estatal aplicados actualmente.
2. En consulta con los interlocutores sociales, garantizar que el salario mínimo sea compatible con los objetivos de fomento del empleo y la competitividad en todos los sectores.
3. Garantizar la activación efectiva de los desempleados de larga duración y mejorar la coordinación entre los servicios sociales y de empleo. Reforzar los incentivos para que las empresas ofrezcan contratos indefinidos a los trabajadores.
4. Tomar medidas, antes de octubre de 2016, para facilitar el saneamiento de los balances de las entidades de crédito y reducir el elevado nivel de préstamos no productivos. Reducir el sesgo en favor del endeudamiento en la tributación de las empresas y mejorar el acceso a la financiación a través del mercado de capitales para las pequeñas y medianas empresas y las de nueva creación.
5. Aumentar la transparencia y la eficiencia de la contratación pública en lo que respecta a las concesiones y las colaboraciones entre los sectores público y privado. Para finales de 2016, mejorar y agilizar los procedimientos administrativos y de concesión de licencias, acelerar los litigios tributarios y reducir los obstáculos reglamentarios, especialmente en los servicios a las empresas. Incentivar la cooperación entre las universidades y el sector empresarial.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*