

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2017/984 DO CONSELHO

de 8 de agosto de 2016

que notifica Espanha no sentido de adotar medidas para a redução do défice considerada necessária para obviar à situação de défice excessivo

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 126.º, n.º 9,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) De acordo com o artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), 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 como forma de reforçar as condições propícias à estabilidade dos preços e a um crescimento forte e sustentável, favorável à criação de emprego. O Pacto de Estabilidade e Crescimento inclui o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ⁽¹⁾, que foi adotado com o objetivo de assegurar a rápida correção dos défices excessivos das administrações públicas.
- (3) Em 27 de abril de 2009, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 104.º, n.º 6, do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), que havia um défice excessivo em Espanha, tendo formulado uma recomendação no sentido da sua correção até 2012 o mais tardar, em conformidade com o artigo 104.º, n.º 7, desse Tratado. Desde então, o Conselho adotou três novas recomendações dirigidas a Espanha (em 2 de dezembro de 2009, 10 de julho 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 2013, 2014 e 2016, respetivamente. Em todas estas recomendações, o Conselho considerou que, embora Espanha tivesse tomado medidas eficazes, tinham ocorrido acontecimentos económicos adversos inesperados com importantes consequências desfavoráveis para as finanças públicas ⁽²⁾.
- (4) Ademais, nos termos do artigo 126, n.º 8, do TFUE, o Conselho decidiu em 12 de julho de 2016 que Espanha não adotou medidas eficazes em resposta à Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013.
- (5) De acordo com o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, caso um Estado-Membro participante não esteja a implementar medidas, ou caso, na opinião do Conselho, as medidas implementadas se revelarem inadequadas, o Conselho deve tomar uma decisão de imediato, nos termos do artigo 126.º, n.º 9, do TFUE.
- (6) A Comissão atualizou as suas previsões da primavera de 2016 com as informações disponíveis até 19 de julho de 2016. Assim, as previsões de crescimento do PIB real para 2016 foram revistas em alta em 0,3 pontos percentuais comparativamente com as previsões da primavera, até 2,9 %, e em baixa para 2017 (2,3 % contra 2,5 % da primavera). Para 2018, as previsões apontam para um crescimento do PIB real de 2,1 %, semelhante ao crescimento de 3,2 % em 2015. Por conseguinte, o crescimento económico deverá continuar a abrandar, embora se mantenha forte, beneficiando ainda das reformas empreendidas em resposta à crise e da conclusão com êxito do programa de assistência financeira. A recuperação continua a ser secundada por uma forte criação de emprego, num contexto de prosseguimento da moderação salarial, e a beneficiar das reformas do mercado de trabalho. A baixa dos preços petrolíferos apoia igualmente o crescimento. Ao mesmo tempo, prevê-se que a inflação seja de - 0,3 % em 2016. No entanto, existem riscos de revisão em baixa das previsões de crescimento, em especial a partir de 2017, relacionados nomeadamente com o resultado do referendo no Reino Unido sobre a sua permanência na União, que veio aumentar a incerteza, com eventuais consequências negativas para o comércio e a procura interna.

⁽¹⁾ 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 excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

⁽²⁾ Todos os documentos relacionados com o procedimento relativo aos défices excessivos de Espanha podem ser consultados no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

- (7) Segundo as previsões da primavera de 2016 da Comissão, atualizadas, espera-se que o défice das administrações públicas diminua para 4,6 % do PIB em 2016, 3,3 % do PIB em 2017 e 2,7 % do PIB em 2018 (em comparação com os objetivos do Programa de Estabilidade de 3,6 %, 2,9 % e 2,2 % do PIB em 2016, 2017 e 2018, respetivamente, e uma previsão de défice de 3,9 % do PIB em 2016 e de 3,1 % do PIB em 2017 nas previsões da primavera). A previsão de um défice mais elevado explica-se, em parte, pelo facto de as previsões atualizadas da Comissão terem em conta um menor número de medidas de contenção das despesas, tanto a nível central como a nível regional, em resposta à recomendação da Comissão de março de 2016 (0,2 % do PIB), em comparação com as previsões do Programa de Estabilidade (0,4 % do PIB), uma vez que algumas dessas medidas ainda não foram suficientemente pormenorizadas para serem incluídas nas previsões da Comissão, no pressuposto de que as políticas se mantenham inalteradas. No entanto, a maior parte das diferenças decorre das alterações introduzidas no quadro jurídico do imposto sobre as sociedades, que conduziriam a uma redução dos pagamentos fracionados (*«pagos fraccionados»*) em 2016. As perdas de pagamentos fracionados não foram quantificadas no Programa de Estabilidade e apenas foram constatadas em abril, por ocasião do pagamento da primeira parcela, após a data-limite para as previsões da primavera. As previsões da primavera de 2016 da Comissão, atualizadas, estimam que estas perdas atinjam 0,5 % do PIB em 2016. Apesar de provocarem um atraso permanente no pagamento dos impostos, estas alterações não alteram a taxa de tributação nem a matéria coletável, pelo que não teriam repercussões nas receitas provenientes dos impostos sobre o rendimento das sociedades numa nova situação de estabilidade (a partir de 2017). Traduzem-se, isso sim, numa perda temporária de receitas fiscais em 2016, que foi tratada como um acontecimento excecional nas previsões da primavera atualizadas.

Para 2017, as diferenças entre as previsões de primavera atualizadas e o Programa de Estabilidade devem-se a uma situação menos favorável à partida e ao facto de as medidas de poupança tomadas em resposta à recomendação da Comissão de março de 2016 ainda não terem sido suficientemente pormenorizadas para serem tidas em conta, no pressuposto de que as políticas se mantenham inalteradas. Prevê-se que o défice estrutural aumente 0,4 % e 0,1 % do PIB em 2016 e 2017, respetivamente, e que se mantenha inalterado em 2018. Todavia, o aumento previsto do défice estrutural em 2016 é impulsionado pelas atuais perspetivas para a inflação e o crescimento do PIB nominal que, sendo mais baixas do que o cenário em que se baseia o orçamento de 2016, afetam negativamente as receitas públicas estruturais sem contemplarem a possibilidade de ajustar a despesa.

- (8) O rácio da dívida bruta das administrações públicas relativamente ao PIB subiu de 36 %, em 2007, para cerca de 99 % em 2014. Em 2015, o rácio da dívida manteve-se sensivelmente estável, uma vez que as vendas líquidas de ativos financeiros compensaram o impacto negativo decorrente do facto de o crescimento do défice ter sido superior ao crescimento do PIB nominal. Segundo as previsões da primavera de 2016 da Comissão, atualizadas, prevê-se que o rácio da dívida atinja um nível máximo de 100,6 % do PIB em 2017, ao passo que as previsões da primavera apontavam para que a dívida alcançasse 100,3 % do PIB, no máximo, em 2016. Embora a Espanha não pareça estar em risco iminente de tensões orçamentais decorrentes deste elevado rácio da dívida, os riscos para a sustentabilidade da dívida irão agravar-se significativamente, a médio prazo, caso a situação orçamental não melhore. A longo prazo, os riscos para a sustentabilidade orçamental irão diminuir graças ao impacto positivo da redução das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico.
- (9) Em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97, na sua decisão de notificar um Estado-Membro no sentido de adotar medidas para reduzir o défice nos termos do artigo 126.º, n.º 9, do Tratado, o Conselho deve exigir ao Estado-Membro que cumpra objetivos orçamentais anuais que, com base nas previsões subjacentes à notificação, sejam compatíveis com uma melhoria anual mínima de 0,5 % do PIB, como valor de referência, do seu saldo corrigido de variações cíclicas e excluindo medidas extraordinárias ou temporárias. No entanto, o facto de a presente decisão ser adotada no segundo semestre do ano aumenta o esforço orçamental necessário para alcançar uma melhoria anual específica do saldo estrutural. Por outro lado, convém ter em conta que o cenário de base para a nova trajetória de ajustamento começa com uma deterioração de 0,4 % do PIB do défice estrutural, que, pelo menos em parte, é o resultado de uma inflação se ter revelado inferior ao previsto no cenário em que assenta o orçamento de 2016 — uma situação que, em grande medida, escapa ao controlo do Governo. Por conseguinte, afigura-se conveniente não solicitar medidas estruturais adicionais em 2016.
- (10) Considerando que não se justifica pedir novas medidas estruturais em 2016, conceder mais um ano a Espanha para a correção da situação de défice excessivo, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1467/97, pressuporia uma melhoria anual do saldo estrutural em 2017 cujo impacto no crescimento seria demasiado negativo. Assim sendo, parece adequado prorrogar por dois anos o prazo para que Espanha ponha termo à sua situação de défice excessivo.
- (11) Por conseguinte, uma trajetória de ajustamento credível e sustentável consistiria em Espanha alcançar um défice das administrações públicas de 4,6 %, 3,1 % e 2,2 % do PIB em 2016, 2017 e 2018, respetivamente, o que por seu turno é compatível com uma deterioração do saldo estrutural de 0,4 % do PIB em 2016 e uma melhoria de 0,5 % do PIB tanto em 2017 como em 2018. Tais objetivos orçamentais têm em conta a necessidade de compensar os efeitos secundários da consolidação orçamental nas finanças públicas, atendendo à sua incidência na economia em geral.

- (12) A fim de atingir estes objetivos, será necessário adotar medidas estruturais adicionais com um impacto estimado de 0,5 % do PIB tanto em 2017 como em 2018. A título ilustrativo, as poupanças para 2017 e 2018 poderiam passar por reduzir o volume e o âmbito das despesas fiscais, nomeadamente as taxas reduzidas de IVA, para se atingir o esforço estrutural necessário.
- (13) Além disso, a aplicação rigorosa, a todos os níveis da administração, dos mecanismos preventivos e corretivos previstos na Lei de Estabilidade espanhola poderia levar a uma correção atempada e duradoura do défice excessivo. Este objetivo poderia ser alcançado através de um maior automatismo na aplicação dos referidos mecanismos. Além disso, o contributo da regra respeitante às despesas constante da Lei da estabilidade para a sustentabilidade das finanças públicas poderia ser reforçado mediante uma maior clarificação da cobertura e da definição das categorias de despesas necessárias para o seu cálculo, e exigindo expressamente às administrações públicas que não a cumprem que compensem as derrapagens das despesas no ano subsequente ao da sua ocorrência.
- (14) Espanha também deve prestar a devida atenção aos aspetos qualitativos das finanças públicas, incluindo a política de contratação pública. Foi significativo o número de irregularidades com repercussões na aplicação da legislação da UE em matéria de contratação pública levado ao conhecimento da Comissão nos últimos anos. Os dados revelam que existem divergências quanto à execução dos contratos públicos entre as autoridades e entidades adjudicantes e que a falta de mecanismos de controlo *a priori* e *a posteriori* adequados compromete a aplicação correta e uniforme da legislação em matéria de contratação pública. Espanha destaca-se por uma baixa taxa de publicação dos anúncios de contratos e um nível relativamente elevado de recurso ao procedimento por negociação sem publicação prévia em comparação com outros Estados-Membros. Esta situação traduz-se numa concorrência limitada de empresas de outros Estados-Membros e, amiúde, em contratos por ajuste direto com consequências no plano do aumento da despesa das administrações públicas. O uso limitado dos instrumentos de contratação pública centralizada ou conjunta vem impossibilitar ganhos de eficiência suscetíveis de contribuir para as economias orçamentais. A ausência de um organismo independente encarregado de garantir a eficácia e o cumprimento da lei em matéria de contratação pública em todo o país dificulta a aplicação correta das regras da contratação públicas e pode criar condições propícias a irregularidades, o que tem repercussões negativas sobre a situação das finanças públicas espanholas.
- (15) Para promover o êxito da estratégia de consolidação orçamental, será igualmente importante respaldar essa consolidação com reformas estruturais abrangentes, em sintonia com as recomendações do Conselho dirigidas a Espanha no contexto do Semestre Europeu de 2016, designadamente as relacionadas com a correção dos seus desequilíbrios macroeconómicos.
- (16) Em conformidade com o artigo 126.º, n.º 9, do TFUE, o Conselho, quando dirige uma notificação a um Estado-Membro ao abrigo dessa disposição, pode pedir ao Estado-Membro em causa que lhe apresente relatórios sobre o esforço de ajustamento de acordo com um calendário específico. Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1-A, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, o relatório do Estado-Membro deve incluir os objetivos relativos à despesa e à receita pública e especificar as medidas de política orçamental, tanto no lado da despesa como no lado da receita, bem como informações sobre as medidas adotadas em resposta às recomendações específicas do Conselho. A fim de facilitar o controlo do prazo para cumprimento das recomendações formuladas na presente decisão, bem como o prazo para a correção da situação de défice excessivo, Espanha deverá apresentar um relatório sobre esta matéria até 15 de outubro de 2016, ao mesmo tempo que o seu projeto de plano orçamental para 2017.
- (17) Espanha deve também apresentar relatórios à Comissão e ao Comité Económico e Financeiro, tal como previsto ao abrigo do artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Conselho ⁽¹⁾, de acordo com o especificado no Regulamento Delegado (UE) n.º 877/2013 da Comissão ⁽²⁾. O primeiro relatório deve ser apresentado até 15 de janeiro de 2017 e, posteriormente, de três em três meses,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. Espanha deve pôr termo à atual situação de défice excessivo até 2018.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, 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 (JO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

⁽²⁾ Regulamento Delegado (UE) n.º 877/2013 da Comissão, de 27 de junho de 2013, que complementa o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho 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 (JO L 244 de 13.9.2013, p. 23).

2. Espanha deve reduzir o défice das administrações públicas para 4,6 % do PIB em 2016, 3,1 % do PIB em 2017 e 2,2 % do PIB em 2018. Tal melhoria do défice das administrações públicas é compatível com uma deterioração do saldo estrutural de 0,4 % do PIB em 2016 e uma melhoria de 0,5 % do PIB tanto em 2017 como em 2018, com base nas previsões da primavera de 2016 da Comissão, atualizadas. Espanha deve também canalizar todas as receitas excecionais para acelerar a redução do défice e da dívida.
3. Para além das poupanças já incluídas nas previsões da primavera de 2016 da Comissão, atualizadas, Espanha deve adotar e aplicar cabalmente medidas de consolidação no valor de 0,5 % do PIB tanto em 2017 como em 2018.
4. Espanha deve estar preparada para adotar novas medidas caso se concretizem os riscos suscetíveis de afetar os planos orçamentais. As medidas de consolidação orçamental devem assegurar uma melhoria duradoura do saldo estrutural das administrações públicas, de forma que favoreça o crescimento económico.
5. Espanha deve adotar medidas com vista a reforçar o seu quadro orçamental, visando nomeadamente aumentar o automatismo da aplicação dos mecanismos destinados a prevenir e corrigir quaisquer desvios relativamente aos objetivos em matéria de défice, dívida e despesa, bem como reforçar o contributo da regra relativa às despesas constante da Lei da estabilidade para a sustentabilidade das finanças públicas.
6. Espanha deve estabelecer um quadro coerente que assegure a transparência e a coordenação da política de contratação pública de todas as autoridades e entidades adjudicantes a fim de garantir a eficiência económica e um nível de concorrência elevado. Esse quadro deve incluir mecanismos de controlo *a priori* e *a posteriori* adequados para os concursos públicos, a fim de garantir a eficiência e o cumprimento da lei.

Artigo 2.º

O Conselho fixa o prazo de 15 de outubro de 2016 para Espanha tomar medidas eficazes e, em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 1-A, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, apresentar ao Conselho e à Comissão um relatório sobre as medidas adotadas em resposta à presente decisão. O relatório deve incluir os objetivos relativos à despesa e à receita pública e especificar as medidas discricionárias tanto no lado da despesa como no da receita, bem como informações sobre as medidas adotadas em resposta às recomendações específicas do Conselho, de forma a reforçar o quadro orçamental e o quadro da política em matéria de contratação pública, nos termos do artigo 1.º, n.ºs 5 e 6.

Artigo 3.º

O destinatário da presente decisão é o Reino de Espanha.

Feito em Bruxelas, em 8 de agosto de 2016.

Pelo Conselho
O Presidente
M. LAJČÁK