

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 12 de julho de 2016****relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2016**

(2016/C 299/26)

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,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

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 novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2016. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta, em que identificou Portugal como um dos Estados-Membros para o qual deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro. Essa recomendação foi aprovada pelo Conselho Europeu em 18 e 19 de fevereiro de 2016, e adotada pelo Conselho em 8 de março de 2016 ⁽³⁾. Enquanto país cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, Portugal deverá garantir a execução plena e atempada da recomendação.
- (2) O relatório de 2016 relativo a Portugal foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. O relatório avaliou os progressos realizados por Portugal para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

Conselho em 14 de julho de 2015 e para cumprir as metas nacionais da estratégia «Europa 2020». O relatório incluiu ainda os resultados da apreciação aprofundada realizada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão apresentou os resultados da apreciação aprofundada. A análise da Comissão levou-a a concluir que Portugal regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, o grande volume de dívida externa líquida, de dívida pública e privada e uma avultada percentagem de crédito em risco constituem vulnerabilidades, num contexto de elevado desemprego. Persistem lacunas nas medidas de política direcionadas para os mercados de serviços e produtos, a reestruturação da dívida empresarial, na área fiscal e em certos domínios do mercado de trabalho.

- (3) Em 29 de abril de 2016, Portugal apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Estabilidade para 2016. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente. O Programa Nacional de Reformas de Portugal revela um grau de ambição suficiente para fazer face aos desequilíbrios excessivos, apresenta medidas relevantes para dinamizar a competitividade e reduzir a dívida privada e atende aos desafios apontados no Relatório de 2016 relativo a Portugal e às recomendações para a área do euro com incidência na necessidade de relançar o investimento e garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Se forem aplicadas na íntegra e rapidamente, estas medidas ajudarão Portugal a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos. Com base na análise dos compromissos políticos assumidos por Portugal, não é necessário, no momento atual, passar à fase seguinte do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos.
- (4) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁾, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso desta disposição nas orientações para medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.
- (5) Portugal encontra-se atualmente sujeito à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Não cumpriu o prazo de 2015 para a correção do défice excessivo e não concretizou o esforço orçamental recomendado pelo Conselho. No seu Programa de Estabilidade de 2016, o Governo prevê corrigir o défice excessivo e atingir um défice de 2,2 % do PIB em 2016. Uma vez conseguida uma correção sustentável do défice excessivo, Portugal ficará sujeito à vertente preventiva e à regra transitória em matéria de dívida. Entre 2016 e 2020, o saldo estrutural (recalculado ⁽²⁾) só deverá melhorar no equivalente a cerca de 0,35 % do PIB por ano, ficando abaixo dos 0,6 % do PIB exigidos, e não se prevê que o objetivo orçamental de médio prazo — um excedente estrutural de 0,25 % do PIB — venha a ser atingido no horizonte temporal do Programa. Segundo o Programa de Estabilidade, o rácio da dívida pública face ao PIB deverá cair para 124,8 % em 2016 e continuar a descer até 110,3 % em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais afigura-se bastante otimista. Além disso, as medidas necessárias para sustentar os objetivos definidos para o défice a partir de 2017 não foram suficientemente especificadas. Segundo as previsões da primavera de 2016 da Comissão, o défice das administrações públicas deverá atingir 2,7 % do PIB em 2016, abaixo do valor de referência, previsto no Tratado, de 3 % do PIB, e 2,3 % do PIB em 2017. Uma vez que se prevê que o défice estrutural aumente ligeiramente em 2016 e 2017, o esforço orçamental não está em linha com as exigências do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Acresce que não se prevê que Portugal venha a cumprir a regra transitória em matéria de dívida em 2017. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 da Comissão, o Conselho é de opinião de que há o risco de Portugal não cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, será necessário adotar medidas adicionais em 2016 e 2017.
- (6) Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, a Comissão acompanhará regularmente a aplicação das medidas tomadas por Portugal em resposta à Recomendação do Conselho, de 21 de junho de 2013, ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, pelo que a Comissão recomendará ao Conselho as medidas adequadas a tomar no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos.
- (7) A aplicação atempada e rigorosa da nova Lei de Enquadramento Orçamental e da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, assim como melhorias na cobrança de receitas e no controlo da despesa podem contribuir de forma significativa para conseguir o ajustamento orçamental exigido. Portugal enfrenta o duplo

⁽¹⁾ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽²⁾ Saldo estrutural recalculado pela Comissão com base nas informações do Programa de Estabilidade e seguindo a metodologia comumente acordada.

desafio de conseguir a sustentabilidade orçamental de longo prazo do sistema de saúde e de manter o nível de acesso aos cuidados de saúde através de ganhos de eficácia. Embora atualmente Portugal registe uma das mais baixas percentagens de despesa pública no total das despesas do setor da saúde na União, o previsto aumento da despesa pública com a saúde de 2,5 % do PIB até 2060 é o mais elevado. Para responder aos desafios da sustentabilidade de longo prazo no setor da saúde, ainda não foram tomadas medidas abrangentes para promover a prevenção de doenças e políticas de saúde pública, assim como para garantir a prestação de cuidados de saúde primários numa fase precoce e com custos inferiores. No curto prazo, subsiste o importante desafio do rigor no planeamento e na execução orçamental nos hospitais a fim de garantir a liquidação dos pagamentos em atraso. Ainda que o objetivo da sustentabilidade de longo prazo dos sistemas de pensões esteja presente nas recentes reformas, falta dar resposta aos desafios da sustentabilidade de médio prazo. O sistema público de pensões caracteriza-se por uma elevada dependência de transferências orçamentais e por desigualdades intergeracionais. Os atrasos na execução das medidas e as lacunas existentes continuam a comprometer a viabilidade orçamental das empresas públicas, em particular no setor dos transportes. O reforço das medidas constantes dos planos de reestruturação das empresas públicas para lhes conferir maior eficácia é essencial para poupar recursos orçamentais.

- (8) Foram envidados esforços consideráveis para reduzir a evasão fiscal através da melhoria da eficiência da administração tributária. Estão a ser tomadas medidas para combater a fraude fiscal, melhorar a partilha de informações com as instituições financeiras e reforçar o quadro de combate às operações de branqueamento de capitais. Apesar dos progressos alcançados, ainda há margem para reforçar o cumprimento das obrigações fiscais. A reforma da administração tributária numa perspetiva de maior eficácia seria também um fator propício ao investimento.
- (9) A evolução global dos salários foi moderada e coerente com a elevada taxa de desemprego e com a necessidade de promover o reequilíbrio externo, ao mesmo tempo que acompanhou o crescimento da produtividade a médio prazo. A negociação coletiva ao nível setorial tem favorecido esta tendência, não obstante as características do sistema de negociação coletiva ainda dificultarem os ajustamentos à escala das empresas. Num contexto de inflação baixa e desemprego elevado, em janeiro de 2016 procedeu-se a um aumento da remuneração mínima que passou de 505 para 530 euros mensais, estando previsto um aumento gradual até 600 euros em 2019 (14 vezes por ano). Portugal está a meio da classificação da UE em matéria de remuneração mínima, mas conta-se entre os países com o salário mínimo mais elevado relativamente à mediana da distribuição salarial. Esta situação sugere um enviesamento da distribuição dos salários em Portugal para o lado dos salários mais baixos e leva a crer que novos aumentos do salário mínimo possam rapidamente levar a um maior número de trabalhadores abrangidos, o qual em 2016 já representava quase um quarto de todos os trabalhadores. Ainda que esta medida possa contribuir para reduzir a intensidade de pobreza no trabalho, gera também a uma maior compressão da estrutura salarial, induzindo uma pressão para a subida dos salários em geral. Se não for compensada por aumentos da produtividade, pode comprometer as perspetivas de emprego e competitividade, em especial nos setores de mão de obra intensiva. Comporta ainda o risco de desincentivar o investimento em competências.
- (10) O mercado de trabalho português continuou a recuperar em 2014 e 2015 e têm sido desenvolvidos esforços substanciais para reformar as políticas de ativação, modernizar os serviços públicos de emprego e intensificar as ações de sensibilização junto dos jovens que não estão inscritos nos serviços de emprego, ainda que subsistam desafios no que se refere à aplicação das medidas. Perante a recente deterioração da situação social, em especial no que se refere ao aumento da pobreza infantil, foram também tomadas importantes medidas de apoio social, a saber, em sede de rendimento mínimo, prestações familiares e pequenas pensões. O impacto destas medidas na redução da intensidade da pobreza tem de ser avaliado. No entanto, a absorção do grande número de desempregados de longa duração permanece um desafio, pelas implicações negativas que o fenómeno tem para o crescimento económico e a situação social. Há margem para uma maior ativação dos desempregados de longa duração, através de políticas de emprego direcionadas e de uma maior coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais. Ainda que a recuperação económica tenha criado novos postos de trabalho em regime de contratos permanentes, a segmentação do mercado de trabalho continua a ser considerável. A percentagem de trabalhadores com contratos a termo continua a ser uma das mais elevadas na Europa e a taxa de transição de contratos temporários para contratos permanentes é baixa.
- (11) O elevado nível de endividamento do setor privado continua a constituir uma grande vulnerabilidade para a economia portuguesa e as condições de financiamento para as pequenas e médias empresas continuam a ser difíceis. Houve progressos na redução do endividamento excessivo das empresas e na desalavancagem do setor privado, o qual, todavia, continua a ser um dos mais endividados da União. Esta situação representa um grande obstáculo ao investimento e ao crescimento do produto potencial. As sociedades não financeiras estão a ajustar os respetivos balanços, embora em menor medida do que as famílias. Os níveis elevados e crescentes de crédito em risco no setor empresarial pesam nos balanços do setor financeiro e não financeiro e constituem um dos principais obstáculos ao investimento. Foram tomadas medidas a vários níveis para fazer face ao endividamento

das empresas, mas os resultados tardam em revelar-se. O regime de fiscalidade das empresas continua a favorecer níveis elevados de endividamento. Nos últimos anos, o Governo tentou resolver este problema através da introdução de regras de subcapitalização e da possibilidade de dedução de uma remuneração convencional do capital próprio. No entanto, em 2015, a diferença em termos de custo do capital (antes e depois de impostos) entre investimentos financiados por instrumentos de dívida e por capitais próprios continua a ser uma das mais elevadas da UE. O acesso ao crédito continua dispendioso e difícil para as empresas, em especial as pequenas e médias empresas e as *start-up*. As fontes alternativas de financiamento como o capital próprio, o capital de risco, o *crowdfunding* e os *business angels* ainda são marginais e incipientes.

- (12) Apesar dos progressos, as barreiras regulamentares e a reduzida capacidade institucional continuam a dificultar o crescimento das empresas, a competitividade e o investimento. O sistema judicial de Portugal continua pouco eficiente, em especial no tratamento dos litígios fiscais. A contratação pública em Portugal é bastante transparente. Contudo, segundo os dados do portal dos contratos públicos BASE, as entidades adjudicantes em Portugal recorrem com frequência ao ajuste direto. Assim aconteceu no período de 2013-2015 em 87,3 % dos contratos públicos que representaram 47 % dos valores contratados. A transparência continua a ser um desafio no que se refere aos contratos de concessão e às parcerias público-privadas, em especial nas esferas local e regional. A Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), que depende do Ministério das Finanças, controla algumas parcerias público-privadas geridas pela administração central, mas as concessões e as parcerias público-privadas regionais e locais não estão sujeitas ao seu controlo. As reformas do setor portuário continuam marcadas por atrasos de execução e obstáculos à entrada de novos operadores. O registo de uma empresa tornou-se mais fácil, mas o processo de licenciamento continua complexo e os procedimentos administrativos complexos prejudicam a confiança dos investidores. Persistem os desafios nas formalidades de acesso ao mercado da construção, na obtenção de licenças de construção e no que se refere à aplicação efetiva de regras de licenciamento ambiental simplificadas. As barreiras regulamentares em alguns setores dos serviços às empresas obstam a uma afetação eficiente dos recursos, nomeadamente em matéria de serviços jurídicos. As disposições que regem os organismos profissionais, em especial as relativas aos respetivos estatutos e regulamentos internos, são restritivas e dificultam o acesso de pessoas singulares e coletivas às profissões relevantes. Esta situação afeta particularmente as profissões jurídicas, em que prevalecem, entre outras, restrições em matéria de publicidade e atividades pluridisciplinares.
- (13) Portugal acusa um fraco desempenho na cooperação entre a ciência e as empresas e na comercialização do conhecimento. São muitos os obstáculos à cooperação entre as universidades e o setor empresarial devido a barreiras regulamentares e burocráticas, bem como à falta de incentivos à cooperação no sistema universitário. Esta situação compromete as perspetivas de emprego dos diplomados e obsta à inovação. O lançamento dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais (CTeSP) abriu novas oportunidades de cooperação entre os institutos politécnicos e os agentes económicos regionais, mas os programas universitários continuam afastados do processo de modernização.
- (14) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal que publicou no relatório de 2016 relativo a Portugal. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em Portugal, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da UE mediante um contributo ao nível UE para futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 5 abaixo.
- (15) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade, estando o seu parecer refletido ⁽¹⁾, em especial, na recomendação 1 abaixo.
- (16) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 a 5 abaixo,

⁽¹⁾ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA QUE Portugal tome medidas em 2016 e 2017 no sentido de:

1. Garantir uma correção sustentável do défice excessivo, de acordo com as decisões ou recomendações relevantes no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, adotando para tal as medidas estruturais necessárias e fazendo uso de todos os ganhos extraordinários para reduzir o défice e a dívida. Seguidamente, atingir um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6 % do PIB. Proceder, até fevereiro de 2017, a um profundo reexame da despesa e reforçar o controlo das despesas, a eficácia em termos de custos e a orçamentação adequada a todos os níveis da administração pública. Garantir a sustentabilidade de longo prazo do setor da saúde, sem comprometer o acesso aos cuidados de saúde primários. Tornar o sistema de pensões menos dependente de transferências orçamentais. Até ao final de 2016, reorientar os planos de reestruturação em curso das empresas públicas.
2. Em consulta com os parceiros sociais, assegurar a coerência do salário mínimo com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade nos diferentes setores.
3. Garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração e melhorar a coordenação entre os serviços de emprego e os serviços sociais. Reforçar os incentivos para que as empresas contratem pessoal em regime de contratos permanentes.
4. Tomar medidas, até outubro de 2016, para facilitar o saneamento dos balanços das instituições de crédito e fazer frente aos níveis elevados de crédito em risco. Tornar o regime de fiscalidade das empresas menos propício ao recurso ao endividamento e melhorar o acesso ao financiamento através do mercado de capitais para as *start-up* e as pequenas e médias empresas.
5. Reforçar a transparência e a eficiência da contratação pública no que se refere às parcerias público-privadas e às concessões. Até ao final de 2016, melhorar e acelerar os processos administrativos e de licenciamento, acelerar a resolução dos litígios fiscais e reduzir as barreiras regulamentares, em especial nos serviços às empresas. Incentivar a cooperação entre as universidades e o setor empresarial.

Feito em Bruxelas, em 12 de julho de 2016.

Pelo Conselho

O Presidente

P. KAŽIMÍR
