



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 29 de novembro de 2016
(OR. en)

14729/16

Dossiê interinstitucional:
2016/0358 (NLE)

ECOFIN 1089
UEM 393

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Conselho
Assunto:	PARECER DO CONSELHO sobre o programa de parceria económica apresentado por Portugal

PARECER DO CONSELHO

sobre o programa de parceria económica apresentado por Portugal

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013¹, 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, nomeadamente o artigo 9.º, n.º 4,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

¹ JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.

Considerando o seguinte:

- (1) O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) visa garantir a disciplina orçamental na União e estabelece o quadro para a prevenção e a correção dos défices excessivos das administrações públicas. Baseia-se no objetivo da solidez das finanças públicas como meio de reforçar as condições para a estabilidade dos preços e para um crescimento sustentável forte, assente na estabilidade financeira, apoiando deste modo a consecução dos objetivos da União de crescimento sustentável e emprego.
- (2) O 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, prevê disposições para melhorar o acompanhamento das políticas orçamentais na área do euro e garantir a coerência dos orçamentos nacionais com as orientações de política económica formuladas no contexto do PEC e do Semestre Europeu. Uma vez que as medidas puramente orçamentais poderão ser insuficientes para assegurar uma correção duradoura do défice excessivo, podem ser necessárias medidas e reformas estruturais suplementares.
- (3) O artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 define as modalidades dos programas de parceria económica, que devem ser apresentados pelos Estados-Membros da área do euro sujeitos a um procedimento por défice excessivo. Na definição do roteiro de medidas para uma correção eficaz e duradoura do défice excessivo, o programa de parceria económica deve especificar, em particular, as principais reformas orçamentais estruturais, nomeadamente as respeitantes aos sistemas de tributação, de pensões e de saúde e aos quadros orçamentais, que contribuirão para corrigir o défice excessivo de forma atempada e duradoura.

- (4) Em 2 de dezembro de 2009, o Conselho adotou uma decisão nos termos do artigo 126.º, n.º 6, do Tratado, que sujeitou Portugal a um procedimento por défice excessivo. Em outubro de 2012 e, posteriormente, em junho de 2013, o Conselho adotou recomendações revistas nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado, no contexto de um procedimento por défice excessivo iniciado antes da entrada em vigor do Regulamento (UE) n.º 473/2013. Em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira, Portugal apresentou um relatório no âmbito do seu programa de ajustamento macroeconómico e, como tal, não foi convidado a apresentar um programa de parceria económica em junho de 2013, na sequência da recomendação revista nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado. Em 12 de julho de 2016, o Conselho adotou uma decisão nos termos do artigo 126.º, n.º 8, do Tratado, estabelecendo que Portugal não tomara as medidas necessárias para corrigir o seu défice excessivo dentro do prazo de 2015. Além disso, em 8 de agosto de 2016, o Conselho, nos termos do artigo 126.º, n.º 9, do Tratado, decidiu notificar Portugal para tomar as medidas de redução do défice julgadas necessárias para obviar à situação de défice excessivo em 2016. A decisão do Conselho de notificar de acordo com o artigo 126.º, n.º 9, do Tratado, especificava igualmente que Portugal, tendo em conta o programa de ajustamento macroeconómico, deveria apresentar um programa de parceria económica até 15 de outubro de 2016, em conformidade com os artigos 9.º, n.º 3, e 17.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 473/2013.

- (5) Em 21 de outubro de 2016, Portugal apresentou à Comissão e ao Conselho um programa de parceria económica que enuncia, em particular, as reformas orçamentais estruturais tendentes a garantir uma correção eficaz e duradoura do défice excessivo. O programa de parceria económica inclui medidas orçamentais estruturais, em resposta aos pedidos formulados pelo Conselho na sua decisão nos termos do artigo 126.º, n.º 9, incluindo medidas sobre os quadros fiscal e orçamental e sobre os sistemas de pensões e de saúde. O documento inclui ainda medidas para o reforço da competitividade e do crescimento sustentável a longo prazo, em consonância com as recomendações do Conselho dirigidas a Portugal no contexto do Semestre Europeu. Concretamente, as medidas orçamentais estruturais previstas por Portugal são as seguintes: i) realização de análises da despesa; ii) aumento da transparência das parcerias público-privadas (PPP); iii) melhoria do financiamento e da sustentabilidade do setor da segurança social; e iv) aumento da eficiência e da sustentabilidade do setor da saúde. Caso sejam efetivamente aplicadas, estas medidas deverão contribuir para a correção duradoura da situação de défice excessivo de Portugal.
- (6) Uma execução orçamental rigorosa, passando designadamente pelo congelamento do consumo intermédio, deverá poder resultar no esforço orçamental pedido pelo Conselho para 2016 e assegurar a correção do défice efetivo dentro do prazo. Subsistem, porém, riscos de que a correção não seja atempada nem duradoura, devido, nomeadamente, aos efeitos diretos de um eventual apoio ao setor bancário. Para 2017, mesmo admitindo a plena execução do orçamento de 2017 de acordo com as metas orçamentais estabelecidas no Projeto de Plano Orçamental de Portugal para 2017, o ajustamento estrutural planeado apontaria para o risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento necessária à realização do objetivo de médio prazo em 2017. A avaliação baseada nas previsões do outono de 2016 da Comissão aponta, por sua vez, para o risco de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento no sentido do objetivo de médio prazo.

- (7) É de esperar que as análises da despesa em curso contribuam para a manutenção da sustentabilidade orçamental a médio prazo, ao identificar ganhos de eficiência e economias orçamentais na administração pública e no setor empresarial do Estado (SEE), que, se rapidamente concretizados, reduziriam, em última análise, a necessidade de transferências do Estado. Dado que essas análises só recentemente tiveram início, o potencial de poupança global identificado até à data é ainda relativamente modesto (cerca de 0,1 % do PIB num período de três anos para a análise da despesa, segundo o Projeto de Plano Orçamental para 2017). A contribuição destas análises para a resposta ao desafio da sustentabilidade orçamental terá ser acompanhada atentamente.
- (8) É possível que, na sequência de aperfeiçoamentos recentes, a revisão do Código dos Contratos Públicos – que deverá estar concluída até ao final de 2016 – traga ganhos de eficiência, decorrentes da maior transparência das PPP e das concessões. Ao mesmo tempo, o programa de parceria económica também prevê melhorias da transparência no que respeita às PPP e às concessões, a concretizar a nível regional e local, assim como nos contratos de concessão de terminais portuários. Contudo, o programa de parceria económica não fornece qualquer indicação sobre o impacto destas reformas no saldo orçamental.
- (9) Quanto às medidas destinadas a melhorar o financiamento e a sustentabilidade da segurança social, as autoridades preveem a redução gradual até zero das transferências extraordinárias do orçamento do Estado até 2019, em sintonia com a recuperação económica continuada. Por outro lado, Portugal tenciona reapreciar a sustentabilidade e a adequação do sistema de pensões, com o objetivo de manter a neutralidade do impacto de eventuais medidas na situação orçamental. A garantia da sustentabilidade a curto e a médio prazo continua a constituir um desafio e, quando se refere ao estudo exaustivo atualmente previsto sobre a diversificação das fontes de financiamento e outras medidas, o programa ainda não fornece suficiente informação sobre como esse desafio será enfrentado. Em especial, a sustentabilidade do lado da despesa do sistema de pensões merece uma atenção continuada.

- (10) Por último, apesar de apontarem na direção certa, as medidas para aumentar a eficiência e a sustentabilidade do setor da saúde, inclusive através do reforço da transparência e da auditoria, assim como mediante a revisão dos acordos e subcontratos, não estão ainda totalmente definidas, e não são prestadas informações suficientes sobre os futuros ganhos concretos de eficiência, para além dos identificados na análise da despesa. Prevê-se que uma nova linha de financiamento do Sistema Nacional de Saúde, proveniente do novo imposto sobre as bebidas açucaradas, traga uma receita anual adicional de 80 milhões de euros para o sistema de saúde,

ADOTOU O PRESENTE PARECER:

O programa de parceria económica de Portugal, apresentado à Comissão e ao Conselho em 21 de outubro de 2016, contém, no geral, um conjunto de medidas orçamentais estruturais adequado que, se eficazmente aplicadas, deverá contribuir para uma correção efetiva e duradoura do défice excessivo, constituindo um desenvolvimento do seu Programa Nacional de Reformas e do seu Programa de Estabilidade. Concretamente, o programa de parceria económica confirma a agenda de reformas orçamentais e de outras reformas estruturais previstas no Programa Nacional de Reformas, e presta informações suplementares sobre a aplicação de algumas dessas medidas desde a apresentação do PNR, e sobre o calendário para o seguimento a dar-lhes. Ao mesmo tempo, algumas recomendações do Conselho ainda só em parte se traduziram em medidas concretas, em particular as respeitantes à sustentabilidade do sistema de segurança social e à continuação da reestruturação do SEE. A Comissão e o Conselho acompanharão a execução das reformas no contexto do Semestre Europeu e da supervisão pós-programa.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente
