

COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 30.5.2012
COM(2012) 310 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 de Espanha

e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Espanha para o período 2012-2015

{SWD(2012) 310 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 de Espanha

e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Espanha para o período 2012-2015

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 as recomendações da Comissão Europeia[3],

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

(1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão Europeia de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, a qual se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010-2014) e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros[4], documentos que, juntos, formam as «orientações

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2012)310 final.
4 Decisão 2012/238/UE do Conselho, de 26 de abril de 2012.

integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 12 de julho de 2011, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2011 de Espanha e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado de Espanha para 2011-2014.

(4) Em 23 de novembro de 2011, a Comissão adotou a segunda Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do segundo Semestre Europeu de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, consagrada na estratégia Europa 2020. Em 14 de fevereiro de 2012, a Comissão, com base no Regulamento (CE) n.º 1176/2011, adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta[5], em que identificou a Espanha como um dos Estados-Membros para o qual deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.

(5) Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu aprovou as prioridades para garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as ações a empreender para promover o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e propícia ao crescimento, de restabelecer as práticas normais de concessão de empréstimos à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.

(6) Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu convidou também os Estados-Membros que participam no Pacto para o Euro+ a assumirem compromissos suplementares centrados num pequeno número de reformas essenciais, atempadas e mensuráveis, destinadas a alcançar os objetivos do Pacto.

(7) Em 30 de abril de 2012, a Espanha apresentou o seu Programa de Estabilidade para o período 2012-2015 e o seu Programa Nacional de Reformas de 2012. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente. Em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada para avaliar se a Espanha é afetada por desequilíbrios macroeconómicos. Nessa apreciação[6], a Comissão concluiu que a Espanha está a ser afetada por desequilíbrios muito importantes, que, embora não sejam excessivos, precisam de ser corrigidos com urgência.

(8) Com base na avaliação do programa de estabilidade, realizada em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) nº 1466/97 do Conselho, esta instituição considera que o cenário macroeconómico subjacente ao programa é globalmente plausível para 2012 e otimista para os anos subsequentes. As previsões da primavera de 2012 dos serviços da Comissão apontavam para um crescimento do PIB de -1,8 % em 2012 e -0,3 % em 2013, contra -1,7 % e 0,2 %, respetivamente, segundo o programa. Em conformidade com o procedimento relativo aos défices excessivos, o objetivo da estratégia orçamental definida no programa é reduzir o défice das administrações públicas para níveis inferiores ao valor de referência de 3 % do PIB até 2013, graças essencialmente à contenção das despesas, mas também através de certas

[5] COM(2012)68 final.
[6] SWD(2012)159 final.

medidas de aumento das receitas. Com base no saldo estrutural (recalculado)[7], a melhoria média anual do saldo estrutural prevista no programa é de 2,6 % do PIB para o período 2011-2013, o que é superior ao esforço orçamental de mais de 1,5 % do PIB em média para o período 2010-2013, recomendado no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos. Após a correção do défice excessivo, o programa confirma o objetivo de médio prazo de uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais, que seria praticamente atingida em 2015 com um défice orçamental estrutural de 0,2 % do PIB. O objetivo de médio prazo reflete corretamente os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O ritmo de ajustamento em termos estruturais previsto para 2012-2013 representa um progresso suficiente no sentido do objetivo de médio prazo e a taxa de crescimento da despesa pública, tendo em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas, está de acordo com o parâmetro de referência em matéria de despesas do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O programa prevê que o rácio da dívida pública atinja o seu nível máximo em 2013 e comece a baixar em seguida. Em 2014 e 2015, a Espanha encontrar-se-á num período de transição e os planos apresentados no programa deverão assegurar progressos suficientes com vista a respeitar o parâmetro de referência de redução da dívida fixado pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. A trajetória de ajustamento do défice e da dívida está sujeita a riscos importantes de revisão em baixa. A evolução macroeconómica pode ser menos favorável do que previsto. Além disso, as medidas previstas a partir de 2013 não foram suficientemente especificadas. A estratégia orçamental pode ser comprometida pela forma como as administrações regionais respeitam o orçamento (dados os seus resultados pouco animadores registados recentemente), por uma maior sensibilidade das receitas ao ajustamento estrutural em curso, pelo impacto incerto da amnistia fiscal nas receitas e por outras eventuais operações de salvamento financeiro. Uma aplicação estrita da lei da estabilidade orçamental e a adoção de medidas orçamentais fortes ao nível regional poderiam atenuar os riscos de uma derrapagem ao nível regional. Dada a estrutura descentralizada das finanças públicas espanholas, é primordial um quadro orçamental e institucional sólido. O Conselho congratula-se com a intenção da Comissão de apresentar nas próximas semanas uma avaliação exaustiva da aplicação da recomendação do Conselho sobre a correção do défice excessivo, tendo igualmente em consideração o plano orçamental plurianual para 2013-2014 anunciado.

(9) A reforma dos regimes de pensões adotada em 2011 por Espanha representa um passo significativo para o reforço da sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. No entanto, a degradação das perspetivas económicas deste Estado-Membro está a limitar os efeitos da reforma nas previsões em matéria de despesas públicas associadas ao envelhecimento da população. Além disso, a reforma deve ainda ser complementada por medidas concretas destinadas a apoiar a estratégia global de emprego para os trabalhadores mais idosos para 2012-2014.

(10) O rácio impostos/PIB de Espanha é um dos mais baixos da Europa; a eficiência do regime fiscal pode ser melhorada aumentando a parte dos impostos indiretos, mais favoráveis ao crescimento. Em especial, há margem para alargar a matéria coletável do IVA, mediante um reexame da aplicação em grande escala de isenções e taxas

[7] Saldo corrigido de variações cíclicas e líquido de medidas pontuais ou temporárias, recalculado pelos serviços da Comissão com base nas informações facultadas no programa, utilizando a metodologia acordada em comum.

reduzidas. Além disso, o regime fiscal espanhol favorece o endividamento e a compra de habitação (em detrimento do arrendamento), graças à dedutibilidade dos juros de créditos hipotecários.

(11) Espanha realizou progressos consideráveis no que respeita à reestruturação do setor financeiro. Esta reestruturação deve prosseguir, para garantir a resolução da situação dos bancos sem viabilidade e permitir aos viáveis assumir a sua função de fornecedores de crédito à economia real de um modo sustentável e sem provocar distorções indevidas da concorrência. Dada a deterioração das perspetivas macroeconómicas, pode ser necessário um novo reforço do capital próprio dos bancos.

(12) Em fevereiro de 2012, o Governo espanhol adotou uma reforma global do sistema de proteção do emprego e de negociação coletiva, a fim de combater o elevado nível de desemprego e a forte segmentação do mercado de trabalho. Os efeitos desta reforma devem ser objeto de seguimento, em especial no respeitante à evolução dos salários e à redução da segmentação. Para ser plenamente eficaz, é necessário que a reforma seja complementada por uma revisão mais substancial das políticas ativas do mercado de trabalho, a fim de melhorar a empregabilidade e a correspondência entre a oferta e a procura de emprego.

(13) Para lutar contra o elevado nível de desemprego juvenil de Espanha, o plano de ação para a juventude deverá ser aplicado sem demora, inclusivamente no que se refere aos contratos de aprendizagem e de formação. A taxa de abandono escolar precoce permanece elevada e esconde disparidades significativas entre regiões, apesar das medidas adotadas por Espanha para a combater.

(14) A pobreza aumentou, com mais 1,1 milhões de pessoas em risco em 2010, e a pobreza infantil atingiu uma percentagem alarmante de 26,2 %. A taxa de pobreza no trabalho dos trabalhadores temporários é duas vezes mais elevada do que a dos trabalhadores permanentes.

(15) Os serviços profissionais em Espanha continuam a ser protegidos da concorrência. O PIB potencial poderia aumentar com uma reforma destes serviços, dado que contribuem fortemente para os outros setores da economia. Deve ser dada especial atenção à supressão dos obstáculos injustificados e desproporcionados para certas profissões fortemente regulamentadas (por exemplo, notários, conservadores do registo predial, oficiais de justiça). Por outro lado, Espanha é o país da UE em que é mais demorado obter uma licença de exercício de atividade. A falta de coordenação entre as administrações locais, regionais e nacionais levou a uma proliferação e, por vezes, duplicação, da regulamentação e a uma segmentação do mercado interno espanhol. É essencial facilitar as atividades de exportação a fim de corrigir importantes desequilíbrios externos. Espanha enfrenta também desafios múltiplos e complexos no setor da energia, que constituem um sério obstáculo ao funcionamento eficaz dos mercados de produtos e serviços.

(16) A Espanha assumiu uma série de compromissos no âmbito do Pacto para o Euro+. Esses compromissos, e a execução dos compromissos assumidos em 2011, destinam-se a promover o emprego, melhorar a competitividade, aumentar a sustentabilidade das finanças públicas e reforçar a estabilidade financeira. A Comissão avaliou o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Pacto para o Euro+; o nível

global de cumprimento é parcial. Os resultados desta avaliação foram tidos em conta nas recomendações.

(17) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Espanha, tendo avaliado o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas e apresentado uma apreciação aprofundada. A Comissão tomou não só em consideração a importância destes documentos para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica em Espanha, como também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia, assegurando uma contribuição a nível da UE para as futuras decisões nacionais. As recomendações 1 a 8 refletem as suas recomendações no âmbito do Semestre Europeu.

(18) À luz da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de Espanha e a recomendação 1 reflete, em especial, o seu parecer[8].

(19) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas de 2012 de Espanha e o Programa de Estabilidade da Espanha. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 refletem-se em especial nas recomendações (1), (3), (4), (5) e (7) *infra*,

RECOMENDA que a Espanha adote medidas no período 2012-2013 no sentido de:

1. Fornecer um esforço orçamental estrutural médio superior a 1,5 % do PIB ao ano para o período 2010-2013 em conformidade com a recomendação PDE, aplicando as medidas adotadas no orçamento de 2012 e adotando até ao final de julho o plano orçamental plurianual para 2013-2014 anunciado. Adotar e aplicar medidas ao nível regional consentâneas com os planos de reequilíbrio aprovados e aplicar rigorosamente as novas disposições da lei da estabilidade orçamental no que se refere à transparência e ao controlo da execução orçamental. Criar uma instituição orçamental independente que assuma funções de análise, aconselhamento e seguimento da política orçamental e que proceda a uma estimativa do impacto orçamental da legislação proposta.

2. Acelerar o aumento da idade legal de passagem à reforma e a introdução do fator de sustentabilidade previsto na recente reforma do regime de pensões e reforçar a estratégia global de emprego dos trabalhadores mais idosos com medidas concretas destinadas a desenvolver a aprendizagem ao longo da vida, melhorar as condições de trabalho e favorecer a reintegração deste grupo no mercado de trabalho.

3. Instaurar um regime fiscal coerente com os esforços de consolidação orçamental e mais favorável ao crescimento, incluindo a transferência da carga fiscal do trabalho para o consumo e o ambiente. Em especial, corrigir a baixa proporção das receitas provenientes do IVA, aumentando a matéria coletável deste imposto. Reduzir o tratamento fiscal favorável ao endividamento e à compra de alojamento (em detrimento do arrendamento).

[8] Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

4. Aplicar a reforma do setor financeiro, em especial complementar a reestruturação do setor bancário em curso resolvendo a situação das restantes instituições débeis, apresentar uma estratégia global para tratar eficazmente os ativos históricos dos balanços dos bancos e definir uma posição clara quanto ao financiamento e à utilização dos mecanismos de apoio.

5. Implementar reformas do mercado do trabalho e adotar medidas suplementares para aumentar a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho, tornando-as mais focalizadas, aumentando o recurso aos serviços de formação, aconselhamento e correspondência entre a oferta e a procura de emprego, estreitando as relações com as políticas passivas e melhorando a coordenação entre os serviços públicos de emprego nacionais e regionais, incluindo no que respeita à partilha de informações sobre ofertas de emprego.

6. Reexaminar as prioridades em matéria de despesas e reafetar fundos destinados a apoiar o acesso ao financiamento para as PME, investigação, inovação e juventude. Aplicar o plano de ação para a juventude, em especial no que respeita à qualidade do ensino e da formação profissional e à adaptação destes às necessidades do mercado do trabalho, e intensificar os esforços no sentido de reduzir o abandono escolar precoce e aumentar a participação no ensino e formação profissional, através de medidas de prevenção, intervenção e compensação.

7. Adotar medidas específicas para lutar contra a pobreza, aumentando a eficácia do apoio às crianças e melhorando a empregabilidade dos grupos vulneráveis.

8. Adotar medidas suplementares para liberalizar os serviços profissionais, nomeadamente no caso de profissões fortemente regulamentadas, reduzir os prazos para obter licenças de exercício de atividade e eliminar os obstáculos ao comércio resultantes da multiplicidade e duplicação da legislação a diferentes níveis administrativos. Completar as interconexões das redes de eletricidade e gás com países vizinhos e fazer face ao défice tarifário da eletricidade de uma forma global, nomeadamente melhorando a relação custo-eficácia da cadeia de abastecimento de eletricidade.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente