COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 23.5.2022
COM(2022) 610 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Espanha e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da Espanha

{SWD(2022) 610 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Espanha e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da Espanha

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) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[3], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro à realização de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribui para a recuperação económica e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial para promover a transição ecológica e digital, ao mesmo tempo que reforça a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência [foi] atualizada em [XX] de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

3 Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

(2) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável, que marca o início do Semestre Europeu de 2022 para a coordenação das políticas económicas. Teve devidamente em conta o compromisso conjunto reafirmado na Cimeira Social do Porto, em maio de 2021, no sentido de continuar a aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em 17 de novembro de 2017. Em 25 de março de 2022, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. Em 24 de novembro de 2021, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Espanha como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada[4]. Na mesma data, a Comissão adotou também uma recomendação com vista à adoção de uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi adotada em 5 de abril de 2022 pelo Conselho, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e foi adotada pelo Conselho em 14 de março de 2022.

(3) A invasão da Ucrânia pela Rússia, a seguir à pandemia mundial, alterou significativamente o contexto geopolítico e económico. O impacto da invasão nas economias dos Estados-Membros traduziu-se, por exemplo, no aumento dos preços da energia e dos produtos alimentares e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que já se encontram em situação ou em risco de pobreza energética. A UE assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Neste contexto, a Diretiva Proteção Temporária foi acionada[5] pela primeira vez em 4 de março de 2022, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na UE, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

(4) Tendo em conta a rápida evolução da situação económica e geopolítica, o Semestre Europeu retoma a sua coordenação alargada das políticas económicas e de emprego em 2022, ao mesmo tempo que se desenvolve em consonância com os requisitos de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, tal como delineado na Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. A execução dos planos de recuperação e resiliência adotados é essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos abordam todos ou pelo menos um subconjunto significativo das recomendações específicas por país formuladas nos ciclos do Semestre em 2019 e 2020. As recomendações específicas por país de 2019 e 2020 mantêm também a sua relevância para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241, a par de quaisquer recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação do plano alterado.

---

4 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, JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

5 Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, JO L 71 de 4.3.2022, p. 1.

(5) A cláusula de derrogação de âmbito geral foi ativada e está em vigor desde março de 2020[6]. Na sua comunicação de 3 de março de 2021[7], a Comissão indicou também que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação da economia, sendo o nível da atividade económica na UE ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), um critério quantitativo fundamental. O aumento da incerteza e o forte risco de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da guerra na Europa, de aumentos sem precedentes dos preços da energia e de perturbações continuadas nas cadeias de abastecimento justificam a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2023.

(6) De acordo com a abordagem adotada no parecer do Conselho, de 18 de junho de 2021, sobre o Programa de Estabilidade de 2021, a melhor medida da orientação orçamental é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação ao crescimento potencial a médio prazo[8]. Transcendendo a orientação global da política orçamental, a fim de avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e consentânea com a dupla transição ecológica e digital, convém igualmente prestar atenção à evolução das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e dos investimentos financiados a nível nacional[9].

(7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023, com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas[10]. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das mais recentes previsões do inverno, a transição de uma orientação orçamental de apoio à economia em termos agregados (no período 2020-2022) para uma orientação orçamental sensivelmente neutra, também em termos agregados, se afigura adequada em 2023, estando pronta para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 devem continuar a diferenciar entre os Estados-Membros e ter em conta as

---

6 Comunicação da Comissão ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, Bruxelas, COM(2020) 123 final de 20.3.2020.

7 Comunicação da Comissão ao Conselho – Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental, Bruxelas, COM(2021) 105 final de 3.3.2021.

8 As estimativas da orientação orçamental e das respetivas componentes contidas na presente recomendação são da responsabilidade da Comissão, que se baseou nos pressupostos subjacentes às suas previsões da primavera de 2022. As estimativas da Comissão quanto ao crescimento potencial a médio prazo não incluem o impacto positivo das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que poderão estimular o crescimento potencial.

9 Não financiados por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE.

10 Comunicação da Comissão ao Conselho: Orientações em matéria de política orçamental para 2023, Bruxelas, COM(2022) 85 final de 2.3.2022.

eventuais repercussões transnacionais. A Comissão convidou os Estados-Membros a refletirem as orientações nos respetivos programas de estabilidade e convergência. A Comissão comprometeu-se a acompanhar de perto a evolução económica e a ajustar as suas orientações políticas conforme necessário e, o mais tardar, no seu pacote da primavera do Semestre Europeu, no final de maio de 2022.

(8) No que respeita às orientações orçamentais apresentadas em 2 de março de 2022, as recomendações orçamentais para 2023 têm em conta a deterioração das perspetivas económicas, a maior incerteza e os novos riscos de revisão em baixa, bem como a inflação mais elevada em comparação com as previsões do inverno. Face a estas considerações, a resposta orçamental deverá aumentar o investimento público na transição ecológica e digital e na segurança energética e manter o poder de compra dos agregados familiares mais vulneráveis, a fim de atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e ajudar a limitar as pressões inflacionistas devidas a efeitos secundários, através de medidas específicas e temporárias; a política orçamental terá de continuar a ser adaptável às circunstâncias em rápida evolução e diferenciada de país para país em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à exposição à crise e ao afluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia.

(9) Em 30 de abril de 2021, a Espanha apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a pertinência, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Espanha[11]. A disponibilização das parcelas está subordinada ao financiamento disponível e a uma decisão da Comissão, tomada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, no sentido de que a Espanha cumpriu satisfatoriamente os objetivos intermédios e metas pertinentes, estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos objetivos intermédios e metas anteriores.

(10) A Espanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2022 em 30 de abril de 2022 e o seu Programa de Estabilidade de 2022 em 29 de abril de 2022, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados simultaneamente. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas de 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Espanha sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência.

(11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo à Espanha[12], no qual avaliou os progressos realizados pelo Estado-Membro em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência, com base no Painel de Avaliação da Recuperação e Resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou

[11] Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Espanha (ST 10150 2021 INIT e ST 10150 2021 ADD 1 REV 2).

[12] Documento de trabalho SWD(2022) 610 final.

apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes, incluindo os decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Avaliou igualmente os progressos realizados pela Espanha na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução dos grandes objetivos da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(12) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 da situação da Espanha e publicou os respetivos resultados em 23 de maio de 2022[13]. A Comissão concluiu que a Espanha regista desequilíbrios macroeconómicos. As vulnerabilidades prendem-se em particular com a elevada dívida externa, pública e privada, num contexto de desemprego elevado, e têm relevância transfronteiras

(13) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE no qual analisava a situação orçamental da Espanha, dado que em 2021 o défice das suas administrações públicas excedeu o valor de referência do Tratado, 3 % do PIB. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido. Em conformidade com a Comunicação de 2 de março de 2022, a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos relativos aos défices excessivos na primavera de 2022 e reavaliará a relevância da eventual abertura de procedimentos desse tipo no outono de 2022.

(14) Em 20 de julho de 2020, o Conselho recomendou que a Espanha adotasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a Espanha prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Espanha diminuiu de 10,3 % do PIB em 2020 para 6,9 % em 2021. A resposta de política orçamental da Espanha apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de apoio de emergência diminuíram de 3,9 % do PIB em 2020 para 2,8 % em 2021. As medidas adotadas pela Espanha em 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo governo em 2020 e 2021 foram, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Ao mesmo tempo, algumas das medidas discricionárias adotadas pelo governo em 2020 e 2021, que consistem principalmente em transferências correntes para as regiões para cobrir novas necessidades ao nível dos cuidados de saúde, não foram temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias. Com base nos dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas situou-se em 118,4 % do PIB em 2021.

(15) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais constantes do Programa de Estabilidade de 2022 é realista. O governo projeta um crescimento do PIB real de 4,3 % em 2022 e de 3,5 % em 2023. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um crescimento inferior do PIB real, de 4,0 % em 2022 e 3,4 % em 2023. No seu Programa de Estabilidade de 2022, o governo prevê que o défice nominal diminua para 5,0 % do PIB em 2022 e para 3,9 %

[13] Documento de trabalho SWD(2022) 631 final.

em 2023. A diminuição em 2022 reflete principalmente o forte crescimento da atividade económica, o aumento das receitas fiscais e a supressão da maior parte das medidas de emergência. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 115,2 % em 2022 e depois para 112,4 % em 2023. Com base nas medidas políticas já conhecidas na respetiva data de referência, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice orçamental em 2022 e 2023 de 4,9 % e 4,4 % do PIB, respetivamente. Esses valores estão em consonância com o défice projetado no Programa de Estabilidade de 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um rácio dívida pública/PIB semelhante, de 115,1 % em 2022 e 113,7 % em 2023. A diferença deve-se, em parte, ao défice primário mais elevado projetado para 2023.

Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 0,8 %. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que se inserem no plano de recuperação e resiliência e que poderão impulsionar o crescimento económico potencial da Espanha.

(16) Em 2022, o governo suprimiu progressivamente a maior parte das medidas tomadas em resposta à crise da COVID-19, pelo que se prevê que as medidas temporárias de apoio de emergência diminuam de 2,8 % do PIB em 2021 para 0,4 % em 2022. O défice orçamental é afetado pelas medidas adotadas para contrariar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da primavera de 2022 da Comissão têm um custo estimado de 0,4 % do PIB em 2022 e de 0,0 % do PIB em 2023[14]. Estas medidas consistem principalmente em transferências sociais para os agregados familiares mais pobres, cortes nos impostos indiretos sobre o consumo de energia, subsídios à produção de energia e em transferências para as indústrias afetadas. Estas medidas foram anunciadas como temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados também em 2023, algumas destas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas destas medidas assumem um alcance geral, como acontece nomeadamente com a suspensão dos impostos sobre a produção de energia ou com a redução dos impostos especiais sobre a eletricidade. O défice orçamental é igualmente afetado pelos custos da concessão de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, custos esses que, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2022, representam 0,1 % do PIB em 2022 e 0,1 % em 2023[15].

(17) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Espanha[16] utilizasse o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente. A Espanha deveria além disso preservar os investimentos

---

14 Os valores representam o nível dos custos orçamentais anuais das medidas tomadas desde o outono de 2021, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como, quando for o caso, as medidas ligadas às despesas de capital.

15 Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a UE aumente gradualmente e atinja 6 milhões até ao final de 2022, sendo a sua distribuição geográfica estimada com base na dimensão da diáspora existente, na dimensão relativa da população do Estado-Membro de acolhimento e na distribuição efetiva na UE das pessoas deslocadas da Ucrânia que se observava em março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microsimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em dinheiro a que as pessoas possam aspirar como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

16 Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2021, JO C 304 de 29.7.2021, p. 40.

financiados a nível nacional. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a Espanha prossiga uma política orçamental destinada a alcançar uma situação orçamental prudente e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, reforçando simultaneamente o investimento por forma a capitalizar o potencial de crescimento.

(18) Em 2022, tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2022 e incluindo as informações incorporadas no Programa de Estabilidade de 2022 da Eslovénia, as previsões apontam para uma orientação orçamental favorável equivalente a -2,2 % do PIB[17]. A Espanha prevê continuar a apoiar a retoma recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, tal como recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE para a atividade económica deverá aumentar 0,9 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2021. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional contribua com um efeito expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,4 pontos percentuais em 2022[18]. Por conseguinte, a Espanha tenciona preservar o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2022, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) contribua com um efeito expansionista, equivalente a 1,2 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esse contributo expansionista significativo inclui o efeito adicional das medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia (0,3 % do PIB), bem como os custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,1 % do PIB), enquanto se prevê que o aumento mais elevado dos preços no consumidor em comparação com o deflator do PIB deverá afetar o contributo expansionista da despesa corrente primária financiada a nível nacional em 2022, aumentando a despesa ligada ao consumo público de bens e serviços. Com base nas previsões da Comissão, estas medidas não são totalmente compensadas por medidas compensatórias.

(19) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de 0,0 % do PIB, num cenário de políticas inalteradas[19]. A Espanha deverá continuar a utilizar as subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. O efeito positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE para a atividade económica deverá manter-se estável em 2023, em comparação com 2022. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional contribua com um efeito contracionista para a orientação orçamental equivalente a 0,1 pontos percentuais em 2023[20]. Ao

[17] Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

[18] A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,3 pontos percentuais do PIB, devido ao regresso gradual aos níveis anteriores à pandemia.

[19] Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

[20] A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um contributo expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

mesmo tempo, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) tenha um efeito globalmente neutro, equivalente a +0,1 pontos percentuais, na orientação orçamental global. Este valor inclui o impacto da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (0,4 % do PIB).

(20) O Programa de Estabilidade de 2022 prevê que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 3,3 % do PIB em 2024 e 2,9 % em 2025. O défice das administrações públicas deverá portanto passar a ser inferior a 3 % do PIB até 2025. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir até 2025, mais concretamente para 110,8 % em 2024 e depois com uma nova diminuição para 109,7 % em 2025. Com base na análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se elevados a médio prazo.

(21) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência prevê um conjunto alargado de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a concretizar até 2026. Estas medidas ajudarão a dar resposta à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios económicos e sociais delineados nas recomendações específicas por país dirigidas à Espanha pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu em 2019 e 2020, para além de quaisquer recomendações específicas por país formuladas até à data de adoção do plano. O plano de recuperação e resiliência deverá, em particular, contribuir substancialmente para dar resposta às recomendações específicas por país sobre a promoção do investimento público e privado, a fim de contribuir para a recuperação. Deverá portanto, por essa via, contribuir para a resposta às recomendações específicas sobre os investimentos da Espanha em inovação e na transição digital e ecológica. O plano inclui igualmente medidas destinadas a reduzir a elevada percentagem de contratos temporários nos setores público e privado e a reforçar as políticas ativas do mercado de trabalho. Espera-se que o plano ajude a resolver a atual fragmentação da assistência ao desemprego, que resultou em lacunas. Espera-se igualmente que contribua para a disponibilização de competências e qualificações relevantes para o mercado de trabalho, que deverão acompanhar a transição ecológica e digital da Espanha. O acesso à aprendizagem digital pode ser significativamente impulsionado pelo plano através do investimento em dispositivos e competências, mas também do desenvolvimento de cursos em linha. Os resultados escolares poderão também ser melhorados em resultado de investimentos em várias fases do ciclo educativo. As medidas previstas no plano poderão também ajudar a dar resposta às recomendações específicas por país que indicavam que a Espanha deveria melhorar a cobertura e adequação dos seus regimes de rendimento mínimo e de apoio às famílias. O plano deverá também reforçar os quadros de contratação pública e contribuir para um melhor ambiente empresarial. Além disso, as medidas previstas no plano que visam uma despesa pública e um sistema fiscal mais eficazes podem contribuir para a sustentabilidade orçamental.

(22) A execução do plano de recuperação e resiliência da Espanha deverá contribuir para a realização de novos progressos na transição ecológica e digital. As medidas previstas pela Espanha para apoiar os objetivos climáticos e os objetivos digitais representam, respetivamente, 40 % e 28 % da dotação total do plano. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os objetivos intermédios e metas pertinentes, ajudará a Espanha a recuperar rapidamente das consequências da crise da COVID-19, reforçando simultaneamente a sua resiliência. A participação sistemática dos parceiros sociais e outras partes interessadas continua a ser importante para o êxito

da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além desse plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

(23) A Espanha ainda não apresentou formalmente o seu Acordo de Parceria e os restantes documentos de programação da política de coesão[21]. De acordo com o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, a Espanha terá em conta as recomendações específicas por país pertinentes quando da programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027. Este é um requisito prévio para melhorar a eficácia e maximizar o valor acrescentado do apoio financeiro a receber dos fundos da política de coesão, promovendo simultaneamente a coordenação, complementaridade e coerência entre estes fundos e outros instrumentos e fundos da União. O êxito da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos programas da política de coesão depende também da eliminação de entraves ao investimento, em apoio da transição ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

(24) Para além dos desafios económicos e sociais abordados pelo plano de recuperação e resiliência, a Espanha enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com a aceleração da transição ecológica, com as interligações elétricas, com a disponibilização de habitação social eficiente do ponto de vista energético a preços acessíveis e com a economia circular. As políticas destinadas a aumentar as taxas de reciclagem e a promover a economia circular podem ajudar a limitar a importação de bens, contribuindo para melhorar os desequilíbrios externos. A médio e longo prazo, o cumprimento dos objetivos em matéria de energias renováveis e de eficiência energética e de aumento das interligações energéticas podem também contribuir para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e a elevada dívida externa.

(25) A Espanha beneficiaria de uma maior dissociação entre o crescimento económico e a utilização dos recursos, a fim de cumprir os objetivos mais ambiciosos da UE, incluindo o pacote «Objetivo 55». Neste contexto, a taxa de reciclagem dos resíduos urbanos e a taxa de utilização de materiais circulares no país não atingem a média da UE, ao passo que a percentagem de resíduos depositados em aterro é muito superior a essa média. Uma coordenação sustentada entre os diferentes níveis de governo e investimentos adicionais podem ajudar a Espanha a cumprir as suas obrigações em matéria de recolha seletiva e de reciclagem. A responsabilidade pela consecução dos objetivos de reciclagem foi transferida em cascata para níveis inferiores da administração. Os instrumentos para a sua execução nem sempre são, contudo, suficientemente eficazes. Por conseguinte, reformas adicionais poderiam reforçar a coordenação entre os diferentes níveis de governo, nomeadamente com vista a uma interpretação comum das disposições e ao planeamento e utilização das infraestruturas de tratamento de resíduos. Um maior apoio do Instrumento de Assistência Técnica pode ajudar a divulgar as melhores práticas. Podem justificar-se investimentos adicionais para reforçar a capacidade de reciclagem da Espanha, nomeadamente para promover a economia circular em setores específicos. Além disso, a inovação e o

[21] Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos. JO L 231 de 30.6.2021, p. 159.

investimento para promover a economia circular são fundamentais para garantir uma maior eficiência na utilização dos recursos. A Espanha sofre também de uma escassez de água e precisa de continuar a desenvolver o seu potencial de reutilização desse recurso, nomeadamente do ponto de vista da economia circular.

(26) Em resposta ao mandato dos Chefes de Estado ou de Governo da UE estabelecido na Declaração de Versalhes, o Plano REPowerEU visa acabar progressivamente e o mais rapidamente possível com a dependência da União Europeia das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da UE estão a ser identificados em diálogo com os Estados-Membros. Estas medidas visam reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e pôr termo às importações de combustíveis fósseis da Rússia.

(27) De acordo com os dados de 2020, a dependência da Espanha em relação à Rússia é de 2 % para o petróleo e de 10 % para o gás, muito abaixo das médias da UE (26 % e 44 %, respetivamente). A dependência da Espanha em relação ao carvão russo é semelhante à do resto da UE (55 %), mas num contexto em que a percentagem de combustíveis fósseis sólidos na matriz energética (2,8 %) é muito inferior à média da UE[22]. Embora tenha uma exposição limitada ao petróleo e ao gás russos, a atual situação geopolítica e os elevados preços da energia tornam cada vez mais urgente que a Espanha intensifique os seus esforços no sentido do cumprimento dos objetivos em matéria de energias renováveis estabelecidos no seu Plano Nacional para a Energia e o Clima. Com base nesse plano, medidas adicionais para apoiar a implantação das energias renováveis (com destaque para as instalações descentralizadas e o autoconsumo, nomeadamente através de uma maior racionalização dos procedimentos de licenciamento e da melhoria do acesso à rede) e o investimento complementar (em armazenamento, nas infraestruturas de rede, na eletrificação dos edifícios e dos transportes e no hidrogénio renovável) podem ajudar a descarbonizar ainda mais a economia, incluindo a indústria, os transportes e a habitação, e reduzir tanto a dependência dos combustíveis fósseis como a exposição à evolução dos preços internacionais. A integração efetiva da Espanha no mercado único da energia exige o aumento das suas interligações energéticas. A criação de novas interligações elétricas com os países vizinhos, em particular, poderia permitir uma maior integração da capacidade renovável da Península Ibérica no mercado único da energia. Novas infraestruturas transfronteiriças de gás, preparadas para hidrogénio, podem contribuir ainda mais para diversificar o aprovisionamento de gás no mercado interno e ajudar a explorar o potencial a longo prazo do hidrogénio renovável. Recomenda-se que os novos investimentos em infraestruturas e redes relacionados com o gás sejam, sempre que possível, preparados para o futuro, a fim de facilitar a sua sustentabilidade a longo prazo através de uma futura reorientação para combustíveis sustentáveis.

(28) Poderiam ser assegurados novos progressos na produção descentralizada de energias renováveis e nas renovações em profundidade de edifícios, tanto residenciais como não residenciais, em especial nas cidades de média dimensão, através da criação de regimes de financiamento adequados, da melhoria das competências e da formação dos trabalhadores do setor da construção, de campanhas de sensibilização e de

[22] Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural e de petróleo bruto que é proveniente da Rússia. No que respeita à média para a UE-27, os dados sobre as importações totais baseiam-se nas importações de fora dessa área. No que respeita à Espanha, as importações totais incluem o comércio intra-UE. A rubrica do petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

assistência técnica para apoiar a utilização das subvenções e instrumentos financeiros disponíveis para esse efeito. Além disso, a disponibilização de habitação social e de habitação a preço acessível eficientes do ponto de vista energético, nomeadamente em zonas com carências acentuadas e mercados sob pressão, poderá ser útil para conter o consumo de energia, abordar de forma mais decisiva a transição ecológica e apoiar os agregados familiares vulneráveis. Para garantir a conformidade com as metas do «Objetivo 55», a Espanha terá de aumentar as suas ambições em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de rever em alta as suas metas em matéria de energias renováveis e de eficiência energética.

(29) Embora a aceleração da transição para a neutralidade climática e para o abandono dos combustíveis fósseis deva gerar custos de reestruturação significativos em diversos setores, a Espanha pode utilizar o Mecanismo para uma Transição Justa no âmbito da programação da política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. Pode ainda recorrer ao Fundo Social Europeu Mais para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.

(30) À luz da análise da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2022, estando o seu parecer[23] refletido na recomendação 1 infra.

(31) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para aplicar a recomendação sobre a política económica da área do euro. No que respeita à Espanha, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1 e 2 infra.

(32) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas de 2022 e o Programa de Estabilidade de 2022. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1, 2 e 4 infra. As recomendações 1 e 2 contribuem igualmente para a aplicação da recomendação para a área do euro e, em especial, das suas primeira e quarta recomendações. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuirão, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a dívida pública elevada. As políticas referidas na recomendação 2 apoiarão, nomeadamente, a redução das dívidas pública, privada e externa, uma vez que a execução completa do plano de recuperação e resiliência apoiará o crescimento, ao mesmo tempo que reforçará a resiliência económica. As políticas referidas na recomendação 4 contribuirão, nomeadamente, para fazer face às vulnerabilidades ligadas à dívida externa elevada a mais longo prazo, num contexto de desemprego elevado.

RECOMENDA QUE a Espanha tome medidas em 2022 e 2023 no sentido de:

1. Em 2023, assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente mantendo um crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e orientado para os agregados familiares e empresas mais expostos aos aumentos dos preços da energia e para as pessoas que fogem da Ucrânia. Estar pronta para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação. Aumentar o investimento público com vista a assegurar a transição

[23] Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

ecológica e digital e a segurança energética, nomeadamente recorrendo ao MRR, ao RePowerEU e a outros fundos da UE. No período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar uma redução credível e gradual da dívida e a sustentabilidade orçamental a médio prazo, através de uma consolidação gradual, de investimento e de reformas.

2. Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com os objetivos intermédios e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021. Apresentar os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, com vista a concluir as negociações com a Comissão para a aprovação dos mesmos e a dar início à sua aplicação.

3. Aumentar as taxas de reciclagem por forma a cumprir os objetivos da UE e a promover a economia circular, reforçando a coordenação entre todos os níveis da administração e realizando mais investimentos com vista ao cumprimento das obrigações de recolha seletiva de resíduos e de reciclagem, bem como para aumentar a reutilização da água.

4. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis. Acelerar a implantação das energias renováveis, com destaque para as instalações descentralizadas e o autoconsumo, nomeadamente através de uma maior racionalização dos procedimentos de licenciamento e da melhoria do acesso à rede. Apoiar o investimento complementar em armazenamento, nas infraestruturas de rede, na eletrificação dos edifícios e dos transportes e no hidrogénio renovável. Expandir a capacidade de interligação energética. Aumentar a disponibilidade de habitação social e de habitação a preço acessível eficientes do ponto de vista energético, nomeadamente através de ações de renovação imobiliária.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente