C/2025/641

10.2.2025

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 21 de enero de 2025

por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Portugal

(C/2025/641)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121,

Visto el Reglamento (UE) 2024/1263, y en particular su artículo 17,

Vista la Recomendación de la Comisión,

Considerando lo siguiente:

CONSIDERACIONES GENERALES

(1) El marco de gobernanza económica de la UE reformado entró en vigor el 30 de abril de 2024. El Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral ([1]), junto con el Reglamento (CE) n.º 1467/97 modificado, sobre el procedimiento de déficit excesivo ([2]), y la Directiva 2011/85/UE del Consejo modificada, sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros ([3]), son los elementos fundamentales del marco de gobernanza económica de la UE reformado. El marco tiene por objeto promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar déficits públicos excesivos. Asimismo, promueve la apropiación nacional y se centra más en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento más efectivo y coherente de la normativa aplicable.

(2) Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo que los Estados miembros presentan al Consejo y a la Comisión son una pieza central del nuevo marco de gobernanza económica. Los planes deben contribuir a lograr dos objetivos: i) garantizar, entre otras cosas, que, al final del período de ajuste, la deuda de las administraciones públicas siga una trayectoria descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes, y que el déficit público se sitúe y mantenga por debajo del valor de referencia (3 % del PIB) a medio plazo, y ii) garantizar la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordar las prioridades comunes de la UE. A tal fin, en cada plan debe declararse la resolución de seguir a medio plazo una senda de gasto neto ([4]) que imponga de forma efectiva una restricción presupuestaria durante la vida del plan, que abarcará cuatro o cinco años (dependiendo de la duración normal de la legislatura en cada Estado miembro). Además, en el plan debe explicarse cómo garantizará el Estado miembro la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente en las recomendaciones específicas por país (en particular, las relativas al procedimiento de desequilibrio macroeconómico [PDM], si procede), y cómo el Estado miembro abordará las prioridades comunes de la Unión. El período de ajuste fiscal comprende cuatro años, que puede ampliarse hasta tres años si el Estado miembro se compromete a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones que cumplan los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263.

(3) Tras la presentación del plan, la Comisión debe evaluar si este cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

([1]) Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo (DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Gasto neto en el sentido del artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1263, es decir, el gasto público, neto de i) los gastos en concepto de intereses, ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

(4) El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, debe entonces adoptar una recomendación que establezca la senda de gasto neto del Estado miembro de que se trate y, cuando proceda, refrendar el conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste fiscal.

CONSIDERACIONES RELATIVAS AL PLAN FISCAL-ESTRUCTURAL NACIONAL A MEDIO PLAZO DE PORTUGAL

(5) El 11 de octubre de 2024, Portugal presentó su plan fiscal-estructural nacional a medio plazo al Consejo y a la Comisión. La presentación tuvo lugar tras la ampliación del plazo que se contempla en el artículo 36 del Reglamento (UE) 2024/1263, según lo acordado con la Comisión y teniendo en cuenta los motivos aducidos por Portugal.

Proceso previo a la presentación del plan

(6) A fin de enmarcar el diálogo encaminado a la presentación de planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, el 21 de junio de 2024 la Comisión envió a Portugal, según lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2024/1263, la trayectoria de referencia ([5]). La Comisión publicó la trayectoria de referencia el 11 de octubre de 2024 ([6]). La trayectoria de referencia se basa en riesgos y garantiza que, al final del período de ajuste fiscal y siempre que no haya nuevas medidas presupuestarias que vayan más allá del período de ajuste, la deuda de las administraciones públicas se sitúe en una trayectoria descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes a medio plazo y que el déficit de las administraciones públicas se sitúe por debajo del 3 % del PIB al cabo del período de ajuste y se mantenga por debajo de dicho valor de referencia a medio plazo. Se entiende por «a medio plazo» el período de diez años posterior al final del período de ajuste. De conformidad con los artículos 7 y 8 del Reglamento (UE) 2024/1263, la trayectoria de referencia también es coherente con la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit. En la trayectoria de referencia de Portugal se establece que, a partir de las hipótesis de la Comisión en que se basan las orientaciones previas transmitidas en junio de 2024 y suponiendo un período de ajuste de cuatro años, el gasto neto no debe aumentar en más de los valores indicados en el cuadro 1. Esto corresponde a un crecimiento medio del gasto neto del 3,6 % durante el período de ajuste (2025-2028).

Cuadro 1: Trayectoria de referencia que proporcionó la Comisión a Portugal el 21 de junio de 2024

	2025	2026	2027	2028	Promedio 2025-2028
Crecimiento máximo del gasto neto (% anual)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Fuente: Cálculos de la Comisión.

(7) De conformidad con el artículo 12 del Reglamento (UE) 2024/1263, Portugal y la Comisión entablaron un diálogo técnico entre julio y octubre de 2024. El diálogo se centró en la senda de gasto neto prevista por Portugal y sus hipótesis subyacentes (en particular, sobre las estimaciones de crecimiento potencial), la excepción a la salvaguardia destinada a evitar el aplazamiento hasta el final del período, así como la realización prevista de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y las prioridades comunes de la Unión en materia de transición ecológica y digital justa, resiliencia social y económica, seguridad energética y creación de capacidades de defensa.

(8) Según la información facilitada por Portugal en su plan, no se llevó a cabo un proceso de consulta con las partes interesadas nacionales pertinentes (incluidos los interlocutores sociales) antes de la presentación prevista en el artículo 11, apartado 3, del Reglamento (UE) 2024/1263, en consonancia con las disposiciones transitorias previstas en el artículo 36, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) 2024/1263.

(9) El consejo fiscal nacional («Conselho das Finanças Públicas») emitió un dictamen sobre las previsiones macroeconómicas y las hipótesis macroeconómicas en que se basa la senda de gasto neto plurianual. El consejo fiscal llegó a la conclusión de que las previsiones de crecimiento económico y del deflactor del PIB parecen verosímiles, pero expresó reservas sobre las estimaciones del crecimiento potencial y de la brecha de producción, en relación con su verosimilitud a la vista del escenario macroeconómico global del plan.

([5]) Las orientaciones previas que se transmiten a los Estados miembros y al Comité Económico y Financiero incluyen trayectorias con y sin ampliación del período de ajuste (que duran cuatro y siete años, respectivamente). También incluye las principales condiciones iniciales y las hipótesis subyacentes que utiliza la Comisión en el marco de su previsión de deuda pública a medio plazo. La trayectoria de referencia se calculó partiendo de la metodología descrita en el informe «Debt Sustainability Monitor» [Supervisión de la sostenibilidad de la deuda] de 2023 de la Comisión (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=es). Además, se basa en las previsiones económicas de primavera de 2024 de la Comisión Europea y su ampliación a medio plazo hasta 2033 y, por otro lado, el crecimiento del PIB y los costes del envejecimiento a largo plazo están en consonancia con el «Informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre el envejecimiento de 2024» (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=es).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en?prefLang=es#portugal.

(10) El plan se llevó al Parlamento nacional el 11 de octubre de 2024.

Otros procesos conexos

(11) El 15 de octubre de 2024 Portugal presentó su proyecto de plan presupuestario para el año 2025. La Comisión adoptó el dictamen sobre este proyecto de plan presupuestario el 26 de noviembre de 2024 ([7]).

(12) El 21 de octubre de 2024, el Consejo formuló a Portugal una serie de recomendaciones específicas por país (REP) en el contexto del Semestre Europeo ([8]).

RESUMEN DEL PLAN Y DE LA EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN

(13) De conformidad con el artículo 16 del Reglamento (UE) 2024/1263, la Comisión evaluó el plan como sigue:

Contexto: situación y perspectivas macroeconómicas y de política fiscal

(14) La actividad económica en Portugal creció en un 2,5 % en 2023, impulsada por la demanda interna y las exportaciones de servicios. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, se espera que la economía crezca un 1,7 % en 2024, gracias a las exportaciones netas y al consumo público y privado. En 2025, se prevé que el PIB real aumente un 1,9 %, ya que se espera que las inversiones se aceleren. En 2026, se espera que el PIB real aumente un 2,1 %, respaldado por las inversiones, así como por el consumo público y privado. Durante el período de previsión (es decir, 2024-2026), se espera que el crecimiento del PIB potencial en Portugal disminuya del 2,5 % en 2023 al 1,9 % en 2026, debido a una menor contribución del trabajo que refleja la disminución prevista de la población en edad de trabajar. La Comisión prevé que la tasa de desempleo, que se situó en el 6,5 % en 2023, descienda al 6,4 % en 2024, al 6,3 %, en 2025 y al 6,2 %, en 2026. Se prevé que la inflación (deflactor del PIB) disminuya del 6,9 % que se registró en 2023 al 3,8 % de 2024, y que alcance el 2,5 % en 2025 y el 2,2 %, en 2026.

(15) En cuanto a la evolución de las finanzas públicas, en 2023 el superávit de las administraciones públicas de Portugal era del 1,2 % del PIB. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, se prevé que alcance el 0,6 % del PIB en 2024 y que siga disminuyendo hasta el 0,4 % del PIB en 2025 y, asumiendo que se mantenga la política fiscal, el 0,3 % en 2026. Las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión incluyen el proyecto de presupuesto de Portugal para 2025, que el Gobierno propuso al Parlamento nacional en octubre. La deuda de las administraciones públicas se situó en el 97,9 % del PIB al final de 2023. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, la ratio de deuda disminuirá hasta el 95,7 % del PIB al acabar 2024. Se prevé que disminuya hasta el 92,9 % del PIB al acabar 2025 y el 90,5 % al acabar 2026. Las previsiones fiscales de la Comisión no tienen en cuenta los compromisos que se hayan asumido en los planes a medio plazo como tales, hasta que se anuncien de forma verosímil y se establezcan medidas de actuación concretas suficientemente detalladas.

Senda de gasto neto e hipótesis macroeconómicas principales del plan

(16) El plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Portugal, que abarca el período 2025-2028, presenta un ajuste fiscal a lo largo de cuatro años.

(17) El plan contiene toda la información que exige el artículo 13 del Reglamento (UE) 2024/1263.

(18) El plan se compromete a seguir la senda de gasto neto indicada en el cuadro 2, correspondiente a un crecimiento medio del gasto neto del 3,6 % en el período 2025-2028. El crecimiento medio del gasto neto durante el período de ajuste (2025-2028) fijado en el plan concuerda en general con ([9]) la trayectoria de referencia que transmitió la Comisión el 21 de junio de 2024. El plan parte de la hipótesis de que el crecimiento del PIB potencial disminuya gradualmente del 2,4 % en 2024 al 1,6 % en 2028. Además, el plan prevé que la tasa de crecimiento del deflactor del PIB disminuya del 3,1 % en 2024 al 2,6 % en 2025 y, a partir de ahí, al 2,0 % hasta 2028.

Cuadro 2: Senda de gasto neto e hipótesis principales del plan de Portugal

	2024	2025	2026	2027	2028	Promedio durante el período de validez del plan 2025-2028
Crecimiento del gasto neto (% anual)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Crecimiento del gasto neto (acumulado, a partir del año de base, 2023, en %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	n. p.

([7]) Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de plan presupuestario de Portugal, de 26 de noviembre de 2024, C(2024) 9063 final.
([8]) Recomendación del Consejo, de 21 de octubre de 2024, relativa a las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y estructurales de Portugal.
([9]) La diferencia no es visible debido al redondeo.

	2024	2025	2026	2027	2028	Promedio durante el período de validez del plan 2025-2028
Crecimiento del PIB potencial (en %)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflación (crecimiento del deflactor del PIB) (en %)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Fuente: Plan fiscal-estructural a medio plazo de Portugal y cálculos de la Comisión.

Implicaciones de los compromisos en materia de gasto neto del plan para la deuda de las administraciones públicas

(19) Si se materializaran la senda de gasto neto que se ha comprometido en el plan y las hipótesis subyacentes, según el plan, la deuda de las administraciones públicas descendería gradualmente del 95,9 % de 2024 al 83,2 % del PIB al final del período de ajuste (2028), como se refleja en el cuadro que figura a continuación. Tras el ajuste, según el plan, se espera que la ratio de deuda siga disminuyendo de forma constante hasta el 64,8 % del PIB en 2038.

Cuadro 3: Evolución de la deuda y el saldo de las administraciones públicas en el plan de Portugal

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Deuda pública (% del PIB)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Saldo público (% del PIB)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Fuente: Plan fiscal-estructural a medio plazo de Portugal.

Así, según el plan, la ratio de deuda de las administraciones públicas permanecería en una senda descendente al final del período de ajuste (2028). Este cálculo es verosímil, ya que, según las hipótesis del plan, se prevé que la deuda descienda durante los diez años siguientes al período de ajuste en el marco de todas las pruebas de resistencia deterministas del análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Comisión, y las previsiones estocásticas indican que la deuda disminuiría con una probabilidad suficientemente elevada. Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito relativo a la deuda establecido en el artículo 6, letra a), y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Implicaciones de los compromisos en materia de gasto neto del plan para el saldo de las administraciones públicas

(20) Partiendo de la senda de gasto neto y las hipótesis del plan, el superávit de las administraciones públicas aumentaría del 0,3 % del PIB en 2025 al 1,3 % del PIB en 2028. Así pues, según el plan, el saldo de las administraciones públicas no superaría el valor de referencia (3 % del PIB) al final del período de ajuste (2028). Además, en los diez años siguientes al período de ajuste (es decir, hasta 2038), el déficit público no superaría el 3 % del PIB. Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito de déficit establecido en el artículo 6, letra b), y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Perfil temporal del ajuste fiscal

(21) El perfil temporal del ajuste fiscal, medido como la variación del saldo primario estructural, según se describe en el plan, está concentrado en el final del período, en comparación con la trayectoria lineal por regla general exigida en el artículo 6, letra c), del Reglamento (UE) 2024/1263. Según el plan, este perfil de ajuste fiscal está impulsado por la incidencia en el gasto de los proyectos financiados por préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El cuadro 4 muestra la evolución del saldo primario estructural según el plan. La disminución en 2025 y 2026 del superávit primario estructural y el aumento en 2027 se explican sobre todo por este tipo de gasto (cuyo aumento se estima en 0,2 y 0,6 puntos porcentuales del PIB en 2025 y 2026, respectivamente). Sin tener en cuenta los gastos

relacionados con los proyectos financiados por préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el ajuste fiscal seguiría siendo prácticamente lineal durante el período de ajuste (2025-2028). Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con la cláusula de salvaguardia destinada a evitar el aplazamiento hasta el final del período establecida en el artículo 6, letra c), y en la disposición transitoria del artículo 36, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) 2024/1263.

Cuadro 4: Evolución del saldo primario estructural en el plan de Portugal

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo primario estructural (% del PIB)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Variación del saldo primario estructural (en puntos porcentuales)	n. p.	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Fuente: Plan fiscal-estructural a medio plazo de Portugal.

Coherencia del plan con la salvaguardia de resiliencia del déficit

(22) Si se materializan las hipótesis y los compromisos del plan, el déficit estructural se mantendría por debajo del 1,5 % del PIB durante todo el período de ajuste. Por lo tanto, sobre la base de los compromisos políticos y las hipótesis macroeconómicas del plan, se seguirá respetando el margen común de resiliencia a que se refiere el artículo 8, apartado 1, del Reglamento (UE) 2024/1263, por lo que no es necesaria la mejora adicional del saldo primario estructural a que se refiere el artículo 8, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Coherencia del plan con la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda

(23) Dado que, según el plan, la deuda de las administraciones públicas se situará por encima del 90 % del PIB en 2025 y 2026, con arreglo al artículo 7 del Reglamento (UE) 2024/1263, la ratio de deuda deberá disminuir en un punto porcentual de media anual, como mínimo, hasta que descienda por debajo del 90 %, tras lo cual deberá descender en 0,5 puntos porcentuales de media. Esta disminución media, que se calcula para el período 2024-2028, asciende a 3,0 puntos porcentuales. Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto que en él se propone es coherente con la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda.

Hipótesis macroeconómicas del plan

(24) El plan se basa en una serie de hipótesis que difieren de las que la Comisión transmitió a Portugal el 21 de junio de 2024. Concretamente, el plan utiliza diversas hipótesis para seis variables, que son la posición de partida (es decir, el saldo primario estructural en 2024), el crecimiento del PIB potencial, el crecimiento del deflactor del PIB, el crecimiento del PIB real, el tipo de interés implícito nominal y el ajuste stock-flujo. Además, el ajuste fiscal se concentra al final de período. Más abajo se ofrece una evaluación de estas diferencias en las hipótesis. A continuación, se enumeran las diferencias en las hipótesis con la incidencia más significativa en el crecimiento medio del gasto neto, junto con una evaluación de cada diferencia considerada por separado.

— El plan parte de la base de que el crecimiento del PIB potencial será ligeramente superior, por término medio de 0,1 puntos porcentuales durante el período de ajuste (hasta 2028). Una vez finalizado el período de ajuste, es decir, a partir de 2028, la serie de crecimiento potencial converge hacia las orientaciones previas de la Comisión. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de las hipótesis de la Comisión. En general, esta diferencia hasta 2028 se debe a la actualización de la serie del PIB potencial, acometida por Portugal y basada en la metodología común de la UE. Se considera verosímil, ya que se explica por las previsiones macroeconómicas a corto plazo de Portugal en el plan fiscal-estructural a medio plazo, que son ligeramente más favorables que en las orientaciones anteriores, pero en consonancia con las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, por una ligera revisión al alza del crecimiento del PIB real para el período 2022-2023 y por la actualización de las proyecciones demográficas de Eurostat. Por consiguiente, se considera que esta hipótesis está debidamente justificada.

— El plan presupone un perfil temporal del ajuste fiscal, medido como la variación del saldo primario estructural, que se concentra en 2027 y 2028, en comparación con la hipótesis de la Comisión de un ajuste lineal. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea inferior al de las hipótesis de la Comisión. Esta diferencia se debe a la incidencia prevista en el gasto de los proyectos financiados

por los préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que se espera que aumenten hasta el 1,0 % del PIB en 2026, frente al 0,1 % del PIB en 2024. El aplazamiento del ajuste fiscal está en consonancia con el artículo 6, letra c), y la disposición transitoria del artículo 36, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) 2024/1263. Por consiguiente, se considera que esta hipótesis está debidamente justificada.

Las diferencias restantes no tienen una incidencia notable en el crecimiento medio del gasto neto en comparación con las hipótesis de la Comisión. En general, si se toman en conjunto todas las diferencias en las hipótesis, revierten en un crecimiento medio del gasto neto en el plan que está en consonancia, en líneas generales, con la trayectoria de referencia. La Comisión tendrá en cuenta la evaluación previa de las hipótesis que figuran en el plan en futuras evaluaciones del cumplimiento de la senda de gasto neto.

Estrategia de política fiscal del plan

(25) Según la estrategia fiscal indicativa del plan, los compromisos respecto del gasto neto se cumplirán principalmente mediante tanto la contención del gasto como medidas discrecionales de aumento de los ingresos. Si bien el plan presenta medidas de política fiscal que reducen los ingresos, como la actualización prevista del régimen del impuesto sobre la renta de las personas físicas de los jóvenes, se espera que estas se compensen con la desaparición de las medidas energéticas de emergencia en 2025, como la descongelación del tipo del carbono en el marco del impuesto sobre los combustibles y la eliminación progresiva de los proyectos financiados por los préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2027. La especificación de las medidas de actuación que deben adoptarse debe confirmarse o ajustarse y cuantificarse en los presupuestos anuales. La aplicación de la estrategia fiscal indicativa en el plan presenta riesgos, que se derivan de riesgos relacionados con el aumento de las presiones sobre el gasto en salarios públicos y transferencias sociales. Además, el proyecto de plan presupuestario para 2025 especifica las medidas de actuación con las que se cumpliría el compromiso en materia de gasto neto para 2025 ([10]).

Propósitos de reforma e inversión en el plan que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordan las prioridades comunes de la Unión

(26) El plan describe los propósitos relativos a reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente las REP, y a cómo se abordarán en el plan las prioridades comunes de la UE. Las reformas e inversiones del plan se basan en un documento de estrategia estatal vigente («Grandes Opções 2024-2028»). El plan presenta más de sesenta reformas e inversiones, de las cuales veintisiete están clasificadas como que reciben ayuda financiera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los fondos de la política de cohesión.

(27) En cuanto a la prioridad común en materia de transición ecológica y digital justa, incluidos los objetivos climáticos establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119, el plan contempla el desarrollo y la aplicación de un plan estratégico para el agua y el desarrollo de programas específicos para promover la eficiencia en el uso del agua (REP de 2024 sobre eficiencia hídrica); medidas para la mejora de la gestión de residuos y la promoción de la economía circular (REP de 2022 y 2023 sobre la economía circular); la inversión en redes móviles de internet de alta velocidad en territorios de baja densidad y una estrategia digital nacional (REP de 2019 sobre la mejora de la alfabetización digital); la construcción de infraestructuras ferroviarias (ferrocarril y trenes de alta velocidad) (REP de 2020 y 2019 sobre infraestructuras ferroviarias); y el refuerzo de programas de apoyo a las inversiones en la eficiencia energética de los edificios, en particular los residenciales, tal como se contempla el plan de recuperación y resiliencia (PRR; REP de 2023 y 2022 sobre la eficiencia energética de los edificios). En relación con esta prioridad común, Portugal también contempla el aumento de las interconexiones de datos entre las autoridades fiscales y de la seguridad social, los registros y los notarios, dirigido a responder a las REP de 2024, 2023 y 2022 sobre la eficiencia de los sistemas fiscales y de protección social.

(28) En cuanto a la prioridad común en materia de resiliencia social y económica, en concreto al pilar europeo de derechos sociales, el plan contempla un aumento del salario mínimo nacional (REP de 2020 y 2019 sobre el mercado laboral y la protección social) y una medida para garantizar el acceso universal y gratuito a los servicios de guardería y preescolar (REP de 2020 y 2019 sobre la eficacia y la adecuación de la protección social); acciones relacionadas con las políticas del mercado laboral, incluidos programas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, tal como contempla el PRR (REP de 2020 y 2019 sobre capacidades y educación); la creación de una línea de inversión para empresas emergentes y de capital riesgo mediante la creación de un fondo para inversiones en capital híbridas (REP de 2020 sobre innovación); una reforma de los regímenes de insolvencia para acelerar la tramitación y las decisiones judiciales también incluida en el PRR (REP de 2019 sobre el aumento de la eficiencia de los procedimientos de insolvencia y recuperación); una reforma de la información de las empresas relacionada con las obligaciones de servicio público y la compensación estatal (REP de 2019 sobre las empresas de propiedad estatal);

([10]) Véase el Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de plan presupuestario de Portugal, de 26 de noviembre de 2024, C(2024) 9063 final.

un plan plurianual de inversiones para el servicio nacional de salud y un plan para la actividad física y el deporte (REP de 2020 sobre asistencia sanitaria); y la simplificación del régimen fiscal asociado a las operaciones de reestructuración y fusión de empresas (REP de 2024 sobre la mejora de la eficacia del sistema fiscal).

(29) En cuanto a la prioridad común de la seguridad energética, el plan contempla una reforma para racionalizar la concesión de licencias de proyectos de energías renovables (estructura de misiones para la concesión de licencias de proyectos de energías renovables, EMER 2030), que también forma parte del capítulo sobre la iniciativa REPowerEU del PRR (REP de 2023 y 2022 sobre la simplificación y digitalización de los permisos para la implantación de energías renovables); medidas para garantizar una planificación más integrada, coordinada y eficiente de las redes energéticas; una estrategia nacional para el conocimiento, la identificación y la explotación sostenible de las materias primas fundamentales y estratégicas.

(30) En cuanto a la prioridad común de las capacidades de defensa, el plan contempla el fortalecimiento de las capacidades de la industria de defensa mediante el refuerzo de la inversión en reequipamiento, materiales y modernización de instalaciones militares; y la revisión de los procedimientos de contratación pública específica en ámbitos de defensa.

(31) El plan proporciona información sobre la coherencia y, en su caso, la complementariedad con los fondos de la política de cohesión y el PRR de Portugal. Portugal establece vínculos entre las reformas y las inversiones en el marco de los retos estratégicos nacionales, el PRR y el acuerdo de asociación, vinculando incluso, cuando procede, los programas pertinentes de la política de cohesión, las medidas del PRR y el pilar europeo de derechos sociales.

(32) El plan pretende contribuir a satisfacer las necesidades de inversión pública de Portugal en relación con las prioridades comunes de la UE. En cuanto a la prioridad común en materia de transición ecológica y digital justa, Portugal señala la necesidad de un plan de red de infraestructuras interconectadas para mejorar la eficiencia en el uso del agua, medidas de restauración y conservación de la naturaleza, un pacto nacional sobre bosques, medidas de mejora de la resiliencia de las zonas costeras para adaptarse a los efectos del cambio climático e inversión en digitalización e innovación tecnológica. En cuanto a la prioridad común en materia de resiliencia social y económica, Portugal señala la necesidad de adoptar más medidas de apoyo a las víctimas de la violencia doméstica y la trata de seres humanos. En cuanto a la seguridad energética, Portugal señala la necesidad de seguir trabajando en la diversificación de la combinación energética y la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles y en la mejora de la gestión de los recursos geológicos y las materias primas fundamentales. Por último, a fin de reforzar las capacidades de defensa, Portugal señala déficits de financiación e inversión en el ámbito militar y la necesidad de mejorar el atractivo de las carreras militares.

Conclusión de la evaluación de la Comisión

(33) En general, la Comisión considera que el plan de Portugal cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSIÓN GENERAL DEL CONSEJO

(34) El Consejo acoge con satisfacción el plan fiscal-estructural a medio plazo de Portugal y considera que su plena aplicación permitiría garantizar unas finanzas públicas saneadas y apoyar la sostenibilidad de la deuda pública, así como un crecimiento sostenible e integrador.

(35) El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión sobre el plan. No obstante, el Consejo invita a la Comisión a que presente su evaluación de los planes futuros en un documento separado de las Recomendaciones de la Comisión de Recomendaciones del Consejo.

(36) El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión sobre la senda de gasto neto y las principales hipótesis macroeconómicas del plan, también en relación con las orientaciones previas de la Comisión, así como de las implicaciones de la senda de gasto neto del plan para el déficit y la deuda públicos. El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión conforme a la cual las hipótesis macroeconómicas y fiscales, aunque difieren en algunos casos de las hipótesis de la Comisión, en particular para tener en cuenta datos macroeconómicos y fiscales actualizados, están, en general, debidamente justificadas y respaldadas por argumentos económicos sólidos. El Consejo toma nota de la estrategia fiscal general del plan y de los riesgos para las perspectivas, que podrían afectar a la materialización del escenario macroeconómico y las hipótesis subyacentes y a la realización de la senda de gasto neto del plan. En particular, el Consejo toma nota de que, según el plan, excluidos los gastos relacionados con proyectos financiados por préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el esfuerzo de ajuste fiscal subyacente durante el período del plan es lineal. El Consejo acoge con satisfacción que las partes interesadas pertinentes hayan sido consultadas a nivel nacional antes de la presentación del plan. El Consejo también observa que los riesgos geopolíticos pueden ejercer presión sobre los gastos de defensa.

(37) El Consejo espera que Portugal esté preparado para ajustar su estrategia fiscal en la medida necesaria para garantizar la realización de su senda de gasto neto. El Consejo está resuelto a seguir de cerca la evolución económica y fiscal, en particular la evolución subyacente al escenario del plan.

(38) El Consejo considera que está justificado proseguir los debates para acordar una posición común sobre las implicaciones anuales de la supervisión de las tasas de crecimiento acumulado del gasto neto a tiempo para el próximo ciclo de supervisión fiscal.

(39) El Consejo toma nota de la descripción que ha realizado la Comisión de los propósitos y las necesidades de reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, y destaca la importancia de garantizar la realización de dichas reformas e inversiones. Sobre la base de los informes presentados por la Comisión, el Consejo evaluará dichas reformas e inversiones y supervisará su aplicación en el marco del Semestre Europeo.

(40) El Consejo espera con interés los informes anuales de situación de Portugal que contendrán, en particular, información sobre los avances en la aplicación de la senda de gasto neto establecida por el Consejo, y la ejecución de reformas e inversiones más amplias en el contexto del Semestre Europeo.

(41) De conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) 2024/1263, el Consejo debe recomendar a Portugal la senda de gasto neto establecida en el plan.

RECOMIENDA que Portugal:

1. Garantice que el crecimiento del gasto neto no supere los máximos establecidos en el anexo I de la presente Recomendación.

Hecho en Bruselas, el 21 de enero de 2025.

Por el Consejo

El Presidente

A. DOMAŃSKI

ANEXO I

Tasas máximas de crecimiento del gasto neto
(tasas de crecimiento anual y acumulado, en términos nominales)

Portugal

Años		2025	2026	2027	2028
Tasas de crecimiento (%)	Anual	5,0	5,1	1,2	3,3
	Acumulado (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) Las tasas de crecimiento acumulado se calculan por referencia al año de base 2023. Las tasas de crecimiento acumulado se utilizan en el seguimiento anual del cumplimiento *ex post*en la cuenta de control.