COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.5.2023
COM(2023) 609 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2023 da Espanha e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2023 da Espanha

{SWD(2023) 609 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2023 da Espanha e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2023 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 aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela UE. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu, contribui para a recuperação económica e social e para a execução de reformas e investimentos sustentáveis, em especial para promover a transição ecológica e digital e tornar mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, favorece o aumento da coesão territorial na UE e apoia a execução corrente do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e

[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).

Resiliência foi atualizada em 30 de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

(2) Em 22 de novembro de 2022, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023[4], que marca o início do Semestre Europeu de 2023 para a coordenação das políticas económicas. Em 23 de março de 2023, o Conselho Europeu aprovou as prioridades dessa análise, de acordo com as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 22 de novembro de 2022, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2023, no qual identificou a Espanha como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente um parecer sobre o projeto de plano orçamental da Espanha para 2023. A Comissão adotou ainda uma proposta de Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que o Conselho adotou em 16 de maio de 2023, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2023, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que o Conselho adotou em 13 de março de 2023.

(3) Embora as economias da UE estejam a mostrar uma resiliência notável, o contexto geopolítico continua a ter um impacto negativo. Mantendo-se firme no seu apoio à Ucrânia, a UE tem centrado as suas políticas económicas e sociais na redução dos impactos negativos dos choques energéticos para as empresas e agregados familiares vulneráveis no curto prazo, bem como na prossecução dos esforços para concretizar a transição ecológica e digital, apoiar o crescimento sustentável e inclusivo, salvaguardar a estabilidade macroeconómica e aumentar a resiliência a médio prazo. A UE atribui além disso uma forte prioridade ao aumento da sua competitividade e produtividade.

(4) Em 1 de fevereiro de 2023, a Comissão publicou uma Comunicação intitulada «Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero»[5], visando revitalizar a competitividade da indústria de impacto zero da UE e apoiar uma rápida transição para a neutralidade climática. O plano, que complementa os esforços em curso no âmbito do Pacto Ecológico Europeu e do REPowerEU, visa proporcionar um ambiente mais favorável ao aumento da capacidade de produção da UE no que respeita às tecnologias e produtos de impacto zero necessários para cumprir os ambiciosos objetivos climáticos da UE, bem como assegurar o acesso às necessárias matérias-primas críticas, nomeadamente por via da diversificação do aprovisionamento, da exploração adequada dos recursos geológicos nos Estados-Membros e da maximização da reciclagem de matérias-primas. O plano baseia-se em quatro pilares: um quadro regulamentar previsível e simplificado, a aceleração do acesso ao financiamento, a melhoria das competências e um comércio aberto para reforçar a resiliência das cadeias de abastecimento. Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou também uma comunicação intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030»[6], articulada em torno de nove fatores impulsionadores que se reforçam mutuamente com o objetivo de contribuir para um quadro regulamentar favorável ao crescimento. A comunicação define prioridades políticas destinadas a assegurar ativamente melhorias estruturais, investimentos bem orientados e medidas

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

regulamentares que fomentem a competitividade a longo prazo da UE e dos Estados-Membros. As recomendações a seguir apresentadas contribuem para a concretização dessas prioridades.

(5) Em 2023, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência adotados continua a ser um elemento essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos atendem à totalidade ou pelo menos a uma parte significativa das recomendações específicas por país formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país de 2019, 2020 e 2022 continuam a ser igualmente pertinentes 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.

(6) O Regulamento REPowerEU[7], adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa acabar rapidamente com a dependência da UE das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo para a segurança energética e a diversificação do aprovisionamento energético da UE e reforçando, ao mesmo tempo, a adoção de energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a eficiência energética. Ao abrigo do regulamento, os Estados-Membros podem acrescentar um novo capítulo REPowerEU aos seus planos nacionais de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU. Essas reformas e investimentos contribuirão igualmente para revitalizar a competitividade da indústria de impacto zero da UE, na linha do Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero, bem como para dar resposta às recomendações específicas por país em matéria de energia dirigidas aos Estados-Membros em 2022 e, se for caso disso, em 2023. O Regulamento REPowerEU introduz uma nova categoria de apoio financeiro não reembolsável, que é disponibilizado aos Estados-Membros para financiar novas reformas e investimentos relacionados com a energia no âmbito dos seus planos de recuperação e resiliência.

(7) Em 8 de março de 2023, a Comissão adotou uma comunicação que formula orientações em matéria de política orçamental para 2024, com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas[8]. A Comissão recordou nesse contexto que a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento será desativada no final de 2023. Para 2023-24, apelou à adoção de políticas orçamentais que permitam assegurar a sustentabilidade da dívida no médio prazo e aumentar o crescimento potencial de forma sustentável. Os Estados-Membros foram convidados a indicar, nos seus programas de estabilidade e convergência de 2023, de que forma os seus planos orçamentais assegurarão o respeito do valor de referência de 3 % do PIB para o défice e uma redução plausível e continuada da dívida, ou a sua manutenção em níveis prudentes no médio prazo. A Comissão convidou os Estados-Membros a eliminarem progressivamente as medidas orçamentais nacionais

[7] Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

introduzidas para proteger os agregados familiares e as empresas do choque dos preços da energia, começando pelas medidas de caráter mais genérico. Indicou que, caso seja necessária uma prorrogação das medidas de apoio devido a novas pressões sobre os preços da energia, os Estados-Membros deverão orientar muito melhor essas medidas em benefício das empresas e agregados familiares vulneráveis. A Comissão propôs que as recomendações orçamentais fossem quantificadas e diferenciadas e que a respetiva formulação tomasse por base a despesa primária líquida, tal como proposto na sua comunicação sobre as orientações para a reforma do quadro de governação económica da UE[9]. Recomendou que todos os Estados-Membros continuassem a proteger o investimento financiado a nível nacional e a assegurar a utilização eficaz do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos outros fundos da UE, em especial tendo em conta os objetivos da transição ecológica e digital e em matéria de resiliência. A Comissão indicou ainda que irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor.

(8) Em 26 de abril de 2023, a Comissão apresentou propostas legislativas para executar uma reforma abrangente das regras de governação económica da UE. O objetivo central destas propostas consiste em reforçar a sustentabilidade da dívida pública e em promover um crescimento sustentável e inclusivo em todos os Estados-Membros através de reformas e investimentos. As propostas visam proporcionar aos Estados-Membros um maior controlo sobre a conceção dos seus planos de médio prazo, introduzindo ao mesmo tempo um regime de aplicação mais rigoroso a fim de garantir que os Estados-Membros respeitem os compromissos assumidos nos seus planos orçamentais/estruturais de médio prazo. O objetivo é concluir o trabalho legislativo em 2023.

(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 relevância, 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 decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Espanha[10]. A disponibilização das parcelas está subordinada a uma decisão da Comissão, adotada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que estabeleça que a Espanha cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas aplicáveis estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.

(10) Em 28 de abril de 2023, a Espanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2023 e o seu Programa de Estabilidade de 2023, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados em conjunto. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2023 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela

[9] COM(2022) 583 final.

[10] 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 10150/21; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2); ST 10150/21 COR 1).

Espanha sobre os progressos realizados na consecução do plano de recuperação e resiliência.

(11) Em 24 de maio de 2023, a Comissão publicou o relatório específico de 2023 relativo à Espanha[11], avaliando os progressos realizados em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2022 e fazendo o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pela Espanha na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

(12) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada da situação da Espanha nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 e publicou os resultados em 24 de maio de 2023[12], tendo concluído que a Espanha regista desequilíbrios macroeconómicos. Em particular, as vulnerabilidades relacionadas com a elevada dívida privada, pública e externa, que têm relevância transfronteiriça, estão a diminuir, mas continuam a existir. A dívida externa e, em especial, os rácios da dívida privada, diminuíram ao longo da década de 2010 e, após uma interrupção temporária em 2020, retomaram a sua descida em 2021, prevendo-se que continuem a diminuir, favorecidos pelo crescimento económico. No entanto, permanecem em níveis ainda elevados. A posição externa beneficiou de uma balança corrente excedentária há uma década, embora a margem tenha diminuído nos últimos anos, refletindo o impacto da pandemia nas exportações de turismo e os preços da energia mais elevados em 2022. A dívida pública continua a ser elevada. Em 2022, retomou a trajetória descendente que trouxe melhorias antes da pandemia, impulsionada pelo forte crescimento do PIB nominal, mas continua acima dos níveis anteriores à pandemia. Com um ritmo mais moderado, as perspetivas apontam para a continuação desta redução em 2023 e 2024, apoiada por medidas políticas contidas no PRR. O sistema financeiro mostrou resiliência face aos recentes choques induzidos pela pandemia e pela crise energética. O desemprego voltou a diminuir, mas continua a ser elevado e subsistem bolsas de vulnerabilidade, incluindo o desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens. Os potenciais riscos que afetam o estreitamento das vulnerabilidades prendem-se principalmente com o impacto da restritividade das condições financeiras sobre as famílias e a situação financeira das empresas, bem como sobre a sustentabilidade a médio e longo prazo da dívida pública face às atuais condições de mercado e ao envelhecimento da população. A evolução política tem sido favorável e a prossecução da execução do PRR deverá permitir novas melhorias.

(13) Com base nos dados validados pelo Eurostat[13], o défice das administrações públicas da Espanha diminuiu de 6,9 % do PIB em 2021 para 4,8 % em 2022, enquanto a dívida das administrações públicas caiu de 118,3 % do PIB no final de 2021 para 113,2 % no final de 2022. Em 24 de maio de 2023, a Comissão elaborou um relatório nos termos

11 SWD(2023) 609 final.
12 SWD(2023) 632 final.
13 Eurostat-Euro Indicators, 47/2023, 21.4.2023.

do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE[14], no qual analisava a situação orçamental da Espanha, dado que, em 2022, o seu défice das administrações públicas havia excedido o valor de referência previsto no Tratado, de 3 % do PIB. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido. Em conformidade com a sua Comunicação de 8 de março de 2023[15], a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos por défice excessivo na primavera de 2023, mas declarou, por outro lado, que irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023. A Espanha deve ter em conta este facto na execução do seu orçamento de 2023 e na elaboração do projeto de plano orçamental para 2024.

(14) O saldo das administrações públicas foi afetado pelas medidas de política orçamental adotadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Em 2022, as medidas com efeito de redução da receita incluíram uma redução do IVA na eletricidade e gás, a redução do imposto especial sobre a eletricidade e a suspensão do imposto sobre os valores a receber pela produção de eletricidade, enquanto as medidas com efeito de aumento da despesa incluíram o desconto generalizado de 20 cêntimos por litro nas bombas de gasolina, apoios ao rendimento dos agregados familiares e das indústrias com utilização de energia, maiores benefícios na forma de vales sociais para a energia e descontos na utilização dos transportes públicos. A Comissão estima o custo orçamental líquido destas medidas em 1,6 % do PIB em 2022. Ao mesmo tempo, o custo estimado das medidas temporárias de emergência relacionadas com a COVID-19 diminuiu para 0,5 % do PIB em 2022, partindo de 3,1 % em 2021.

(15) 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 financiados a nível nacional. O Conselho recomendou igualmente que a Espanha limitasse o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.

(16) De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2022 foi favorável[17], situando-se em -2,5 % do PIB. Tal como recomendado pelo Conselho, a Espanha continuou a apoiar a recuperação através de investimentos a financiar pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da UE ascenderam a 1,1 % do PIB em 2022 (1,2 % do PIB em 2021). O investimento financiado a nível nacional teve um contributo expansionista para a orientação orçamental de 0,3 pontos

---

14 COM(2023) 631 final de 24.5.2023.

15 COM(2023) 141 final de 8.3.2023.

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. 38.

17 A orientação da política orçamental é medida pela variação das despesas primárias (líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19 mas incluindo as despesas financiadas por apoios não reembolsáveis (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, comparativamente ao crescimento potencial a médio prazo. Para mais pormenores, ver a caixa 1 dos quadros estatísticos orçamentais.

percentuais[18]. A Espanha preservou, portanto, o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) teve um contributo expansionista, equivalente a 2,7 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Este contributo expansionista significativo incluiu o impacto adicional das medidas destinadas a mitigar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia (custo orçamental líquido adicional de 1,5 % do PIB). Ao mesmo tempo, o aumento das despesas com consumos intermédios e as transferências sociais em espécie também contribuíram para o crescimento das despesas correntes primárias líquidas. Esse contributo expansionista significativo das despesas correntes financiadas a nível nacional só em parte foi devido às medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Por conseguinte, a Espanha não limitou suficientemente o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.

(17) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais constantes do Programa de Estabilidade é realista para 2023 e otimista a partir desse ano. O Governo prevê que o PIB real cresça 2,1 % em 2023 e 2,4 % em 2024. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um crescimento ligeiramente inferior do PIB real, de 1,9 % em 2023 e 2,0 % em 2024, principalmente devido a estimativas mais conservadoras do consumo privado e público em ambos os anos, bem como a um crescimento mais moderado do investimento em 2024.

(18) No Programa de Estabilidade de 2023, o Governo prevê que o défice das administrações públicas diminua para 3,9 % do PIB em 2023. A diminuição em 2023 reflete principalmente o menor custo das medidas tomadas em resposta ao aumento dos preços da energia, em comparação com 2022. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir de 113,2 % no final de 2022 para 111,9 % no final de 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice orçamental de 4,1 % do PIB em 2023. Esses valores estão em consonância com o défice projetado no Programa de Estabilidade. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB mais baixo, de 110,6 % no final de 2023, devido a um ajustamento stock-fluxo menor.

(19) Em 2023, o saldo da administração pública deverá continuar a ser afetado pelas medidas adotadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Em causa estão medidas prorrogadas pós-2022 (em particular: a redução do IVA sobre a eletricidade e o gás, a redução do imposto especial sobre a eletricidade, a suspensão do imposto sobre o valor dos apoios ao rendimento dos agregados familiares e das indústrias com utilização de energia, maiores benefícios na forma de vales sociais para a energia e descontos na utilização dos transportes públicos), para além de novas medidas como o desconto generalizado de 20 cêntimos por litro nas bombas de gasolina, agora orientado para os transportes, tanto rodoviários como marítimos, e para o setor da agricultura e pescas, e um subsídio de montante fixo de 200 EUR para as famílias com baixos rendimentos. O custo destas medidas é parcialmente compensado por um imposto sobre os lucros extraordinários dos grandes fornecedores de energia. Tendo em conta essas receitas, as previsões da Comissão da primavera de 2023 projetam um custo orçamental líquido das medidas de apoio

[18] As outras despesas de capital financiadas a nível nacional tiveram um contributo contracionista de 0,3 pontos percentuais do PIB, devido ao ajustamento gradual em direção aos níveis anteriores à pandemia.

equivalente a 0,6 % do PIB em 2023[19]. A maior parte das medidas para 2023 não parecem direcionadas para as empresas ou os agregados familiares mais vulneráveis, não preservando plenamente, em muitos casos, os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética. Consequentemente, as previsões da Comissão da primavera de 2023 estimam o montante das medidas de apoio orientadas, a ter em conta na avaliação do cumprimento da recomendação para 2023, em 0,2 % do PIB em 2023 (em comparação com 0,5 % do PIB em 2022). Por último, o saldo das administrações públicas deverá, em 2023, beneficiar da eliminação progressiva das medidas de emergência temporárias relacionadas com a COVID-19, num montante equivalente a 0,5 % do PIB.

(20) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou[20] que a Espanha assegurasse em 2023 uma política orçamental prudente, em particular mantendo um crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo[21], tendo em conta a continuação dos apoios temporários e específicos dirigidos aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Ao mesmo tempo, a Espanha deve estar preparada para ajustar as despesas atuais à evolução da situação. Foi igualmente recomendado que a Espanha aumentasse o investimento público para as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União.

(21) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para uma orientação orçamental expansionista (-0,3 % do PIB). Esta situação surge na sequência de uma orientação orçamental expansionista em 2022 (-2,5 % do PIB). Além disso, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) tenha um efeito globalmente neutro, equivalente a 0,2 % do PIB, sobre a orientação orçamental global. Assim sendo, o projetado crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional é conforme com a recomendação do Conselho. O projetado contributo globalmente neutro das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional deve-se, em substância, à redução dos custos líquidos das medidas de apoio (orientadas e não específicas) aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia (em 1,0 % do PIB). Os principais motores do crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) são o aumento das transferências sociais, impulsionado pela remissão das pensões para a inflação passada, e o aumento das despesas com consumos intermédios. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE deverão ascender a 1,6 % do PIB em 2023, enquanto o investimento financiado a nível nacional deverá ter um contributo expansionista para a orientação orçamental de 0,1 pontos

[19] Este valor representa o nível dos custos orçamentais anuais destas medidas, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como – quando for o caso – as medidas ligadas às despesas de capital.

[20] Recomendação do Conselho, de 12 de julho de 2022, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha para 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2022, JO C 334 de 1.9.2022, p. 70.

[21] Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2023, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) da Espanha é estimado em 5,5 % em termos nominais.

percentuais[22]. Assim sendo, a Espanha tenciona financiar investimentos adicionais através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, devendo preservar o investimento financiado a nível nacional[23]. Planeia financiar o investimento público para as transições ecológica e digital e para a segurança energética, como o reforço da política industrial «España 2030», o plano para a reabilitação de habitações e a regeneração urbana ou o impulso dado à cibersegurança e à conectividade 5G, que são financiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE.

(22) De acordo com o Programa de Estabilidade, o défice das administrações públicas deverá diminuir para 3,0 % do PIB em 2024. A diminuição em 2024 reflete igualmente a eliminação progressiva das medidas no setor da energia. O programa prevê que o rácio dívida pública/PIB diminua para 109,1 % no final de 2024. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice das administrações públicas de 3,3 % do PIB em 2024. Esses valores estão em consonância com o défice projetado no programa. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB semelhante, 109,1 % no final de 2024.

(23) O Programa de Estabilidade prevê a eliminação progressiva das medidas de apoio à energia em 2024, com exceção do imposto sobre os lucros extraordinários das empresas do setor da energia. A Comissão pressupõe igualmente a eliminação progressiva de quase todas as medidas de apoio à energia em 2024 (receitas líquidas de 0,1 % do PIB em 2024). apenas no pressuposto de que não surgirão novos aumentos dos preços da energia.

(24) O Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho apela a uma melhoria anual do saldo orçamental estrutural em direção ao objetivo de médio prazo de 0,5 % do PIB, como valor de referência[24]. Tendo em conta considerações de sustentabilidade orçamental[25] e a necessidade de reduzir o défice para um nível inferior ao valor de referência de 3 % do PIB, o saldo estrutural deverá ser melhorado em pelo menos 0,7 % do PIB em 2024. Para assegurar essa melhoria, o crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional [26] em 2024 não deverá ultrapassar os 2,6 %, tal como refletido na recomendação.

---

22 As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão ter, de acordo com as projeções, um contributo contracionista de 0,2 pontos percentuais do PIB,

23 As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE ascendem a 1,6 % do PIB em 2023, enquanto o investimento financiado a nível nacional terá um contributo expansionista para a orientação orçamental de 0,2 pontos percentuais. As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão ter, de acordo com as projeções, um contributo contracionista de 0,2 pontos percentuais do PIB.

24 Cf. artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, que exige igualmente um ajustamento superior a 0,5 % do PIB para os Estados-Membros com uma dívida pública superior a 60 % do PIB ou com riscos mais pronunciados em matéria de sustentabilidade da dívida.

25 A Comissão estimou que a Espanha precisaria de um aumento médio anual do saldo primário estrutural em percentagem do PIB de 0,6 pontos percentuais para conseguir uma redução plausível da dívida ou assegurar a sua manutenção em níveis prudentes a médio prazo. Esta estimativa baseou-se nas previsões da Comissão do outono de 2022. O seu ponto de partida foram as projeções do défice e da dívida pública para 2024, que pressupunham a supressão das medidas de apoio à energia nesse ano.

26 A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as despesas com juros, bem como as despesas cíclicas com o desemprego.

Ao mesmo tempo, as restantes medidas de apoio à energia (atualmente estimadas pela Comissão em 0,6 % do PIB em 2023) deverão ser progressivamente eliminadas, dependendo da evolução do mercado da energia e começando pelas medidas de caráter mais genérico, e as economias conexas deverão ser utilizadas para reduzir o défice orçamental.

(25) No pressuposto de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um aumento das despesas primárias financiadas a nível nacional de 1,4 % em 2024, abaixo da taxa de crescimento recomendada.

(26) De acordo com o programa, o investimento público (excluindo o financiado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência) deverá diminuir de 2,7 % do PIB em 2023 para 2,6 % do PIB em 2024. O programa refere reformas e investimentos que deverão contribuir para a sustentabilidade orçamental e para um crescimento sustentável e inclusivo, incluindo um quadro permanente para assegurar o aumento da qualidade da despesa pública, medidas de prevenção e combate à fraude e evasão fiscais e a reforma do sistema fiscal para o tornar mais inclusivo, sustentável e capaz de promover a sustentabilidade a médio e longo prazo das finanças públicas, que também fazem parte do Plano de Recuperação e Resiliência.

(27) O Programa de Estabilidade define uma trajetória orçamental de médio prazo até 2026. De acordo com o programa, o défice das administrações públicas deverá diminuir gradualmente para 2,7 % do PIB em 2025 e 2,5 % até 2026. O défice das administrações públicas deverá, portanto, passar a ser inferior a 3 % do PIB em 2025. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir de 109,1 % no final de 2024 para 106,8 % até ao final de 2026.

(28) 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 inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. A execução do plano de recuperação e resiliência da Espanha tem estado, até à data, a avançar a bom ritmo. A Espanha apresentou três pedidos de pagamento correspondente a 121 marcos e metas do plano e que resultaram num desembolso global de 28 mil milhões de EUR. Embora a Espanha esteja entre os Estados-Membros mais avançados na execução do plano, espera agora rever o mesmo para mais do dobro da atual dimensão, o que deverá ser acompanhado de uma capacidade administrativa suficiente para assegurar uma absorção eficaz e eficiente dos fundos de recuperação e resiliência e de outros fundos disponíveis tanto a nível nacional como da UE. A Espanha manifestou, em particular, a sua intenção de solicitar empréstimos e beneficiará de uma maior dotação para subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O plano revisto incluirá igualmente um capítulo REPowerEU, que será pelo menos parcialmente financiado por subvenções REPowerEU adicionais. A rápida inclusão do novo capítulo REPowerEU no plano de recuperação e resiliência permitirá o financiamento de reformas e investimentos adicionais em apoio dos objetivos estratégicos da Espanha nos domínios da energia e da transição ecológica. Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento (UE) 2021/241, a Espanha expressou, em 28 de março de 2023, a sua intenção de solicitar um montante de 84 mil milhões de EUR em apoios sob a forma de empréstimo adicionais, ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A participação sistemática e efetiva das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais e de 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 do plano, a fim de assegurar uma capacitação alargada no quadro da agenda política geral.

(29) A Comissão aprovou todos os documentos de programação da política de coesão da Espanha em 2022. A rápida execução dos programas da política de coesão em complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, será essencial para concretizar a transição ecológica e digital, aumentar a resiliência económica e social e assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado na Espanha.

(30) Além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência, a Espanha enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com transição ecológica, com as interligações energéticas e com a disponibilidade de habitação social a preços abordáveis e eficiente em termos energéticos.

(31) Apesar da baixa exposição direta aos combustíveis fósseis russos, o aumento dos preços da energia registado em 2022 sublinha a necessidade de acelerar a transição para energias limpas. A Espanha está a progredir na implantação das energias renováveis e é um dos Estados-Membros com a maior capacidade instalada de energia eólica e solar, aproximadamente 49,8 GW. De acordo com as projeções do pacote «Objetivo 55», contudo, a Espanha deverá apontar para a instalação de 67 GW de energia eólica e 35 GW de energia solar até 2030. Algumas melhorias nos procedimentos de licenciamento, em especial no que se refere ao autoconsumo, contribuíram para a realização de novos progressos na implantação destas tecnologias. No entanto, a Espanha tem enfrentado um grande número de pedidos para novas centrais de energias renováveis cujo tratamento administrativo está atrasado. Os condicionalismos de capacidade da rede limitam a maior integração das energias renováveis na rede elétrica. A Espanha é um dos países com a maior percentagem de contadores inteligentes, mas seriam necessários investimentos adicionais em infraestruturas de rede e armazenamento para integrar eletricidade renovável adicional. As medidas destinadas a acelerar a implantação das energias renováveis poderão incluir uma maior racionalização e digitalização dos procedimentos de licenciamento, a atribuição mais rápida da capacidade da rede aos projetos e o apoio ao trabalho das autoridades no tratamento das licenças, assegurando que as autoridades responsáveis disponham de competências e níveis de pessoal adequados e melhorando a coordenação entre todos os níveis da administração. Além disso, o nível de interligação elétrica transfronteiriça de Espanha em 2022 (5,4 %) continua a ser significativamente inferior aos objetivos de interligação para 2020 (10 %) e 2030 (15 %).

(32) O consumo de gás natural da Espanha diminuiu 10,8 % no período de agosto de 2022 a março de 2023, em comparação com o consumo médio de gás durante o mesmo período nos últimos 5 anos, ultrapassando, portanto, o seu objetivo de redução em 7 %[27]. A Espanha é incentivada a manter os esforços para reduzir temporariamente a procura de gás até 31 de março de 2024[28]. Um maior investimento em habitações eficientes do ponto de vista energético ajudaria a atenuar os desafios em termos de acessibilidade dos preços. A perda significativa de poder de compra, o crescimento sustentado das rendas e o aumento das prestações hipotecárias agravaram os problemas de acessibilidade dos preços, em especial para os agregados familiares vulneráveis. A oferta de habitação social e a preços acessíveis continua a ser limitada e é significativamente inferior à média da UE. O atual plano nacional espanhol em matéria de energia e clima prevê a realização de 1,2 milhões de renovações de

[27] A Espanha beneficia de uma derrogação pela qual o seu objetivo é de 7 % em vez de 15 %.

[28] Regulamento (UE) 2022/1369 do Conselho e Regulamento (UE) 2023/706 do Conselho.

edifícios residenciais até 2030, abrangendo o plano de recuperação e resiliência cerca de um terço dos mesmos. A implantação de novas habitações energeticamente eficientes em zonas com fortes carências e pressão de mercado, nomeadamente através da renovação e eletrificação, poderá ajudar a conter o consumo de energia e a fazer face à transição ecológica, bem como apoiar os agregados familiares vulneráveis mais expostos à pobreza energética. Uma oferta bem direcionada de habitação social e a preços acessíveis para arrendamento, em cooperação com o setor privado, poderá contribuir para limitar o impacto orçamental.

(33) Os transportes continuam a depender fortemente de combustíveis refinados do petróleo. O setor representa uma grande parte das emissões de gases com efeito de estufa e contribui também para a poluição atmosférica, que está acima da média da UE. A insuficiência das infraestruturas e do acesso aos transportes públicos continuam a suscitar preocupação nas zonas rurais. A implantação da eletromobilidade está subdesenvolvida, tanto do lado da oferta como do lado da procura. A conclusão até 2030 da rede ferroviária principal de alta velocidade, incluindo a parte transfronteiriça, acelerará a transição para a neutralidade climática e tornará os transportes menos dependentes dos combustíveis fósseis. As medidas incluídas no plano de recuperação e resiliência têm potencial para transformar os transportes urbanos/metropolitanos e reforçar a rede transeuropeia de transportes, contribuindo para introduzir a digitalização e as novas tecnologias no setor.

(34) A escassez de mão-de-obra e de competências em setores e profissões fundamentais para a transição ecológica, incluindo o fabrico, implantação e manutenção de tecnologias de impacto zero, está a criar estrangulamentos na transição para uma economia de impacto zero. Para aumentar as competências disponíveis e promover a inclusão e a reafetação da mão-de-obra, é essencial dispor de sistemas de educação e formação de elevada qualidade, que consigam dar resposta à evolução das necessidades do mercado de trabalho, bem como de medidas orientadas para a requalificação e a melhoria das competências. A fim de aproveitar a oferta de mão-de-obra não utilizada, essas medidas deverão ser acessíveis, em particular para os indivíduos e nos setores e regiões mais afetados pela transição ecológica. Em 2022, foi reportada alguma escassez de mão-de-obra na Espanha relativamente a diversas profissões que exigem competências ou conhecimentos especificamente necessários para a transição ecológica, incluindo engenheiros técnicos de eletrónica.

(35) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2023, estando o seu parecer[29] refletido na recomendação (1).

(36) 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: i) preservar a sustentabilidade da dívida e evitar medidas genéricas de apoio à procura agregada em 2023, orientar melhor as medidas orçamentais adotadas para atenuar o impacto dos elevados preços da energia e refletir sobre a melhor forma de reduzir gradualmente os apoios à medida que a pressão sobre os preços for diminuindo; ii) manter um elevado investimento público e promover o investimento privado para apoiar a transição ecológica e digital; iii) apoiar uma evolução dos salários que atenue as perdas de poder de compra, limitando simultaneamente os efeitos de segunda ordem sobre a inflação,

[29] Ao abrigo dos artigos 5.º, n.º 2, e 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

continuar a melhorar as políticas ativas do mercado de trabalho e dar resposta às situações de escassez de competências; iv) melhorar o ambiente empresarial e assegurar que o apoio energético às empresas seja eficaz em termos de custos, temporário, orientado para empresas viáveis e prestado de uma forma que mantenha os incentivos à transição ecológica; e v) preservar a estabilidade macrofinanceira e monitorizar os riscos, continuando simultaneamente a trabalhar no sentido da conclusão da União Bancária. No que respeita à Espanha, as recomendações (1), (2) e (3) contribuirão para a execução da primeira, segunda e terceira recomendações para a área do euro.

(37) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas de 2023 e o Programa de Estabilidade de 2023. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas na recomendação (1) infra. As políticas referidas na recomendação (1) contribuem para fazer face à elevada dívida pública. A recomendação (2) contribui para dar resposta à recomendação (1). As políticas referidas na recomendação (1) contribuem tanto para a correção dos desequilíbrios como para a aplicação das recomendações para a área do euro, em conformidade com o considerando 36.

RECOMENDA QUE a Espanha tome medidas em 2023 e 2024 no sentido de:

1. Eliminar progressivamente, até ao final de 2023, as medidas de apoio à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público. Se novos aumentos dos preços da energia voltarem a exigir medidas de apoio, garantir que estas sejam orientadas para as empresas e os agregados familiares vulneráveis, sejam comportáveis do ponto de vista orçamental e preservem os incentivos à poupança de energia.

   Assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2024 a um máximo de 2,6 %.

   Preservar o investimento público financiado a nível nacional e assegurar a absorção efetiva das subvenções do MRR e de outros fundos da UE, em especial para promover as transições ecológica e digital.

   Para o período após 2024, continuar a prosseguir uma estratégia orçamental de consolidação gradual e sustentável no médio prazo, combinada com investimentos e reformas conducentes a um maior crescimento sustentável, a fim de alcançar uma situação orçamental prudente a médio prazo.

2. Manter o impulso em termos de execução continuada do plano de recuperação e resiliência e finalizar rapidamente o capítulo REPowerEU, com vista a iniciar rapidamente a sua execução. Assegurar a manutenção de uma capacidade administrativa suficiente tendo em conta o previsto aumento da dimensão do plano. Prosseguir com a rápida execução dos programas da política de coesão, em estreita complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência.

3. Reduzir a dependência dos combustíveis fósseis. Acelerar a implantação das energias renováveis, nomeadamente através de uma maior racionalização e digitalização dos procedimentos de licenciamento, do apoio ao trabalho das autoridades responsáveis pelo licenciamento, da melhoria do acesso à rede, do investimento no armazenamento, transporte e distribuição de energia e nas interligações elétricas transfronteiriças. Aumentar a disponibilidade de habitação social e a preços acessíveis energeticamente eficiente, nomeadamente através da renovação, acelerar a

eletrificação dos edifícios e a penetração da eletromobilidade. Intensificar os esforços políticos para assegurar a disponibilização e aquisição das competências necessárias à realização da transição ecológica.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente