COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Portugal

{SWD(2022) 623 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Portugal

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1], y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo[3], por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un impulso fiscal financiado por la Unión. Contribuye a la recuperación económica y a la realización de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular para promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que fortalece la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [fue] actualizada el [XX] de junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

---

1 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

3 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

(2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. Tuvo debidamente en cuenta el compromiso conjunto reafirmado durante la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021, consistente en seguir aplicando el pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Portugal como uno de los Estados miembros para los que sería necesario un examen exhaustivo[4]. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue adoptada el 5 de abril de 2022 por el Consejo, así como la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales y que fue adoptada por el Consejo el 14 de marzo de 2022.

(3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Los efectos de la invasión en las economías de los Estados miembros se han dejado sentir, por ejemplo, a través del aumento de los precios de la energía y de los alimentos y del debilitamiento de las perspectivas de crecimiento. El aumento de los precios de la energía afecta especialmente a los hogares más vulnerables, que viven o corren el riesgo de vivir en situación de pobreza energética. La UE está experimentando también una afluencia sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva de protección temporal[5], que concede a las personas desplazadas de Ucrania el derecho a permanecer legalmente en la UE, así como a acceder a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la atención médica, a alojamiento y a la asistencia social.

(4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, el Semestre Europeo reanuda su amplio ejercicio de coordinación de las políticas económicas y de empleo en 2022, mientras evoluciona en consonancia con los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como se indica en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para el cumplimiento de las prioridades políticas en el marco del Semestre Europeo, ya que en los planes se aborda al menos una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los ciclos del Semestre de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igual de pertinentes también para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del

[4] Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

[5] Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

Reglamento (UE) 2021/241, además de las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de presentación del plan modificado.

(5) La cláusula general de salvaguardia está activa desde marzo de 2020[6]. En su Comunicación de 3 de marzo de 2021[7], la Comisión expuso su opinión de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento de la cláusula general de salvaguardia debía basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la EU o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (finales de 2019). El aumento de la incertidumbre y los importantes riesgos a la baja para las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de suministro justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento hasta 2023.

(6) De acuerdo con el enfoque expuesto en el dictamen del Consejo de 18 de junio de 2021 sobre el Programa de Estabilidad de 2021, en la actualidad, la mejor manera de medir la orientación de la política fiscal es mediante la variación de los gastos primarios (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos), excluidas las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19, pero incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo[8]. Más allá de la orientación general de la política fiscal, para determinar si la política fiscal nacional es prudente y si su composición favorece una recuperación sostenible y compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención al crecimiento de las inversiones y de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional[9] (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19).

(7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una Comunicación que proporciona orientaciones generales para la política fiscal de 2023 destinadas a apoyar la preparación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros y así reforzar la coordinación de las políticas[10]. Sobre la base de las previsiones macroeconómicas del invierno de 2022, señaló que sería adecuado pasar de una orientación fiscal agregada expansiva en 2020-2022 a una globalmente neutra en 2023, si bien manteniéndose listos para reaccionar ante la evolución de la situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones de la política fiscal para 2023 debían seguir diferenciándose entre los Estados miembros y tener en cuenta

6 Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Bruselas, 20 de marzo de 2020, COM(2020) 123 final.

7 Comunicación de la Comisión al Consejo «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», Bruselas, 3 de marzo de 2021, COM(2021) 105 final.

8 La Comisión realiza las estimaciones relativas a la orientación de la política fiscal y sus distintos componentes que se presentan en esta Recomendación sobre la base de las hipótesis en que se basan las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión. Las estimaciones de la Comisión relativas al crecimiento potencial a medio plazo no incluyen el impacto positivo de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que podrían estimular dicho crecimiento.

9 No financiados mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

10 Comunicación de la Comisión al Consejo: Orientaciones de la política fiscal para 2023, Bruselas, 2.3.2022 [COM(2022) 85 final].

posibles contagios de los efectos entre países. Invitó a los Estados miembros a que reflejaran las orientaciones en sus programas de estabilidad y convergencia. La Comisión se comprometió a vigilar de cerca la evolución económica y a ajustar sus orientaciones políticas cuando fuera necesario y, a más tardar, en el marco del paquete del Semestre Europeo de primavera a finales de mayo de 2022.

(8) En lo que respecta a las orientaciones de la política fiscal publicadas el 2 de marzo de 2022, las recomendaciones para 2023 tienen en cuenta las perspectivas económicas deterioradas, el aumento de la incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja, así como el aumento de la inflación respecto de las previsiones de invierno. En vista de estas consideraciones, la respuesta fiscal debe ampliar la inversión pública en las transiciones ecológica y digital y la seguridad energética, así como mantener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables a fin de amortiguar el impacto de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas provocadas por los efectos indirectos a través de medidas específicas y temporales. La política fiscal debe seguir siendo ágil para adaptarse a la rápida evolución de las circunstancias, y diferenciarse de un país a otro en función de su situación fiscal y económica, en particular en lo que se refiere a la exposición a la crisis y a la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

(9) El 22 de abril de 2021, Portugal presentó su plan nacional de recuperación y resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación del anexo V de dicho Reglamento. El 13 de julio, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Portugal[11]. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que Portugal ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(10) El 29 de abril de 2022, Portugal presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y su Programa de Estabilidad de 2022, dentro del plazo establecido en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Teniendo en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han valorado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 refleja también el informe semestral de Portugal sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

(11) La Comisión publicó el informe específico de 2022 sobre Portugal[12] el 23 de mayo de 2022. En él se evalúan los avances realizados por Portugal para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo en 2019, 2020 y 2021, y se hace balance de la ejecución por parte de Portugal del plan de recuperación y resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia. Sobre la base de este análisis, el informe por país señala las deficiencias

[11] Decisión de Ejecución del Consejo, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Portugal (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022) 623 final.

con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes, incluidos los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evalúa los avances de Portugal en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(12) La Comisión llevó a cabo un examen exhaustivo sobre Portugal de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, y publicó sus resultados el 23 de mayo de 2022[13]. La Comisión llegó a la conclusión de que Portugal está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, las vulnerabilidades están relacionadas con la elevada deuda exterior, privada y pública, en un contexto de escaso aumento de la productividad.

(13) El 14 de abril de 2022, Portugal presentó un nuevo proyecto de plan presupuestario para 2022. De conformidad con el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 473/2013, debe presentarse una evaluación completa de dicho plan en un dictamen de la Comisión.

(14) El 20 de julio de 2020, el Consejo recomendó a Portugal que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia, sostener la economía y apoyar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicara políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, el déficit público de Portugal descendió del 5,8 % del PIB en 2020 al 2,8 % del PIB en 2021. La respuesta de Portugal en materia de política fiscal respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas temporales de apoyo de emergencia pasaron del 2,3 % del PIB en 2020 al 2,2 % del PIB en 2021. Las medidas adoptadas por Portugal en 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 fueron, en su mayoría, temporales o estuvieron acompañadas de medidas compensatorias. Al mismo tiempo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período 2020-2021 no fueron temporales ni estuvieron acompañadas de medidas compensatorias, consistentes principalmente en un gasto en sanidad, en particular para la contratación de profesionales sanitarios adicionales por parte del Servicio Nacional de Salud a fin de reforzar su capacidad de respuesta. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, la deuda de las Administraciones Públicas se situó en el 127,4 % del PIB en 2021.

(15) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2022 es prudente para 2022 y realista para años posteriores**[14]**. El Gobierno prevé un aumento del 5,0 % del PIB real en 2022 y del

---

13 SWD(2022) 637 final.

14 El Programa de Estabilidad de 2022 presentado a la Comisión y al Consejo el 29 de abril de 2022 tenía como fecha límite el 25 de marzo de 2022, cuando se presentó al Parlamento nacional. El 14 de abril de 2022, Portugal presentó a la Comisión y al Eurogrupo el proyecto de plan presupuestario para 2022, que recogía un escenario macroeconómico ligeramente actualizado para 2022, en comparación con el del programa. Más concretamente, el proyecto de plan presupuestario para 2022 contenía una revisión ligeramente a la baja del crecimiento del PIB real, hasta el 4,9 % en 2022 (a diferencia del 5,0 % del programa), y una revisión al alza de la inflación de los precios de consumo (IPCA), hasta el 4,0 % en el

3,3 % en 2023. En cambio, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión prevén un mayor crecimiento del PIB real del 5,8 % en 2022 y un menor crecimiento del PIB real del 2,7 % en 2023. La diferencia se debe a un mayor crecimiento del consumo privado y de las exportaciones netas en las previsiones de la Comisión para 2022, y al menor crecimiento de la inversión y de las exportaciones netas para 2023. En su Programa de Estabilidad de 2022, el Gobierno prevé que el déficit global descienda al 1,9 % del PIB en 2022 y al 0,7 % del PIB en 2023. La caída registrada en 2022 refleja principalmente el fuerte crecimiento de la actividad económica y la desaparición de la mayoría de las medidas de emergencia relacionadas con la pandemia. De acuerdo con el Programa, se espera que la ratio de deuda pública sobre el PIB disminuya hasta situarse en el 120,8 % en 2022 y siga reduciéndose hasta el 115,4 % en 2023. Sobre la base de las medidas políticas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión indican un déficit público para 2022 y 2023 del 1,9 % del PIB y del 1,0 % del PIB, respectivamente. Estas cifras están en consonancia con el déficit previsto en el Programa de Estabilidad de 2022 para ese año y son ligeramente superiores para 2023, principalmente debido a unos mayores gastos corrientes en la Comisión durante este último año. Las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión indican una ratio de deuda pública sobre el PIB inferior, del 119,9 %, en 2022, y una ratio de deuda pública sobre PIB similar, del 115,3 %, en 2023. La diferencia en 2022 se debe a que la Comisión prevé un mayor crecimiento del PIB nominal en ese año.

Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, el crecimiento de la producción potencial a medio plazo (medio a diez años) se estima en un 1,5 %. Sin embargo, esta estimación no incluye el impacto de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que pueden impulsar el crecimiento potencial de Portugal.

(16) En 2022, el Gobierno ha suprimido gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, de modo que se prevé que las medidas temporales de emergencia disminuyan del 2,2 % del PIB en 2021 al 0,7 % del PIB en 2022. El déficit público en 2022 se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, supondrán el 0,6 % del PIB en 2022 y se suprimirán por completo en 2023[15]. Estas medidas consisten principalmente en transferencias sociales a los hogares más pobres, recortes en los impuestos indirectos sobre el consumo de energía y subvenciones al consumo de energía. Estas medidas se han presentado como temporales. Sin embargo, si los precios de la energía siguen siendo elevados en 2023, algunas de estas medidas podrían mantenerse. Algunas de ellas no tienen carácter específico, en particular la reducción general del impuesto sobre el combustible. El déficit público también se ve afectado por los costes de la protección temporal para las personas desplazadas

---

mismo año (a diferencia del 3,3 % del programa). A pesar de contemplar una composición ligeramente diferente de las finanzas públicas, el proyecto de plan presupuestario para 2022 mantuvo el objetivo de déficit público del 1,9 % del PIB para 2022.

15 Las cifras representan el nivel de los costes presupuestarios anuales de las medidas adoptadas desde el otoño de 2021, incluidos los ingresos y los gastos corrientes, así como las medidas relativas a los gastos de capital, en su caso.

procedentes de Ucrania, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se situarán en el 0,1 % del PIB en 2022[16].

(17) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Portugal[17] que utilizara en 2022 el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política fiscal prudente. Además, debe preservar las inversiones financiadas a nivel nacional. El Consejo también recomendó a Portugal que limitara el aumento del gasto corriente financiado a nivel nacional. También le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicara una política fiscal encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo y que, al mismo tiempo, fomentara la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

(18) En 2022, sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión y teniendo en cuenta la información incorporada en el Programa de Estabilidad de 2022 de Portugal, se prevé una orientación fiscal expansiva situada en el – 2,0 % del PIB[18]. Portugal tiene previsto seguir prestando apoyo a la recuperación haciendo uso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales, según lo recomendado por el Consejo. Se espera que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE se incremente en 0,5 puntos porcentuales del PIB respecto de 2021. Se espera que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto expansivo en la orientación de la política fiscal de 0,2 puntos porcentuales en 2022[19]. Por consiguiente, Portugal tiene previsto mantener las inversiones financiadas a nivel nacional, tal como recomienda el Consejo. Al mismo tiempo, se prevé que, en 2022, el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tenga un efecto expansivo equivalente a 1,1 puntos porcentuales sobre la orientación fiscal general. Este importante efecto expansivo incluye el impacto adicional de las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (0,6 % del PIB), así como los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 % del PIB). Al mismo tiempo, se espera que la masa salarial del sector público, los gastos derivados del envejecimiento de la población y el consumo intermedio sigan ejerciendo una presión al alza sobre el gasto actual. En particular, también se prevé que el mayor aumento de los precios de consumo con respecto al deflactor del PIB repercuta en el efecto expansivo de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional en la orientación fiscal general

---

16 Se estima que el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que llegan a la UE aumentará gradualmente hasta alcanzar los seis millones a finales de 2022, y su distribución geográfica se calcula en función del tamaño de la diáspora actual, la población relativa del Estado miembro de destino y la distribución real de las personas desplazadas procedentes de Ucrania en toda la UE desde marzo de 2022. En lo que respecta a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod, del Centro Común de Investigación de la Comisión, y tienen en cuenta las transferencias de efectivo y las prestaciones en especie, como la educación y la asistencia sanitaria.

17 Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Portugal (DO C 304 de 29.7.2021, p. 102).

18 Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (una falta) de crecimiento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (contractiva).

19 Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto expansivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

en 2022, al aumentar el gasto en el consumo público de bienes y servicios. Se espera que Portugal limite en líneas generales el crecimiento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional en 2022, ya que el considerable efecto expansivo de dichos gastos corrientes se debe principalmente a las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía, así como a los costes relativos a la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania.

(19) De acuerdo con las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, en 2023 la orientación de la política fiscal se situaría en el 0,0 % del PIB, sobre la base de una hipótesis de mantenimiento de la política económica[20]. Se prevé que en 2023 Portugal siga utilizando las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se espera que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE se incremente en 0,2 puntos porcentuales del PIB respecto de 2022. Se espera que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto expansivo en la orientación de la política fiscal de 0,3 puntos porcentuales en 2023[21]. Al mismo tiempo, se prevé que, en 2023, el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tenga un efecto contractivo de 0,7 puntos porcentuales en la orientación general de la política fiscal. Esto incluye el impacto de la supresión gradual de las medidas que abordan el aumento de los precios de la energía (0,6 % del PIB). Al mismo tiempo, se prevé que el mayor aumento de los precios de consumo en comparación con el deflactor del PIB en 2022 repercuta en el efecto de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional en la orientación fiscal general para 2023, al aumentar el gasto en pensiones y prestaciones sociales como resultado de la indexación.

(20) De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2022, el déficit público disminuiría gradualmente hasta alcanzar el 0,3 % del PIB en 2024 y llegaría a una situación de equilibrio en 2025. Por consiguiente, se prevé que el déficit público se mantenga por debajo del 3 % del PIB durante el período cubierto por el programa. De acuerdo con el Programa, se espera que la ratio de deuda pública sobre el PIB disminuya de aquí a 2025, concretamente con una disminución hasta el 109,8 % en 2024 y una mayor reducción hasta el 105,9 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen elevados a medio plazo.

(21) Una composición de las finanzas públicas más favorable al crecimiento, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos del presupuesto público, respaldaría la sostenibilidad fiscal a largo plazo de Portugal, mejoraría el entorno empresarial y contribuiría a una recuperación inclusiva. Por lo que se refiere al sistema fiscal portugués, existen pruebas[22] de que el sistema de ventajas fiscales del país es bastante engorroso y no suficientemente transparente (se han identificado más de quinientas ventajas fiscales, repartidas en más de sesenta textos jurídicos), y de que la eficiencia

[20] Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (una falta) de crecimiento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (contractiva).

[21] Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto expansivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

[22] «Ventajas fiscales en Portugal: concepto, metodología y práctica», Grupo de trabajo sobre beneficios fiscales, mayo de 2019.

económica de los gastos fiscales se beneficiaría de un seguimiento y una evaluación constantes. Además, la estructura de los tipos del impuesto sobre sociedades se ve complicada por recargos estatales y municipales, lo que genera complejidad para los contribuyentes y una carga adicional para la Administración tributaria. Las retenciones fiscales directas suelen ser demasiado elevadas, lo que da lugar a importantes solicitudes de devolución al año siguiente. Los gastos recurrentes de la recaudación de impuestos son relativamente altos (en 2019, fueron aproximadamente un 20 % superiores a la media de la EU-27) y la inversión de la Administración tributaria en tecnologías de la información y la comunicación es baja en comparación con la media de la UE (correspondiente a un 5,7 % de los gastos de funcionamiento de la Administración tributaria en 2019, cerca de la mitad de la media de la EU-27). En este contexto, aumentar la eficiencia de la Administración tributaria ayudaría a reducir los plazos de pago de los impuestos en Portugal y la elevada cuantía de las deudas fiscales pendientes —equivalentes a un 37,1 % de los ingresos netos totales a finales de 2019, se encontraban entre las más elevadas de la UE—. Por lo que se refiere al sistema de protección social de Portugal, la eficacia de las transferencias sociales para reducir la pobreza y la desigualdad es inferior a la media de la UE. En particular, la adecuación del régimen de renta mínima es baja, situándose en el 37,5 % del umbral de pobreza (UE: 58,9 %). Al mismo tiempo, muchas prestaciones sociales parecen responder a objetivos similares, lo que también contribuye a la complejidad. La consiguiente fragmentación del sistema de protección social da lugar a índices de utilización relativamente bajos y a una falta de atención eficaz a los más necesitados, lo que dificulta la cobertura y, en última instancia, la adecuación de las prestaciones sociales. En este sentido, la aplicación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza resulta especialmente importante.

(22) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Estas contribuyen a hacer frente a la totalidad o a una parte significativa de los retos económicos y sociales señalados en las recomendaciones específicas por país dirigidas a Portugal por el Consejo en el marco del Semestre Europeo en 2019 y 2020, además de en las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de adopción de un plan. En particular, el plan promueve la inversión en la transición ecológica y digital. Asimismo, la mejora de la calidad de las finanzas públicas y de la sostenibilidad financiera de las empresas públicas es fundamental para el plan. Además, este se muestra ambicioso con el refuerzo de la resiliencia del sistema sanitario y la mejora del acceso a una sanidad y unos cuidados de larga duración de calidad. El plan tiene por objeto mejorar el nivel general de capacidades de la población, incluidas las capacidades digitales para diversos grupos de población, y refuerza la educación profesional y la oferta de formación. Asimismo, contempla importantes inversiones para mejorar los servicios sociales, en particular mediante el aumento de la oferta de viviendas sociales y asequibles. El plan introduce medidas pertinentes para reducir la segmentación del mercado laboral y respaldar el empleo de calidad y la conservación de los puestos de trabajo. También aspira a prestar un apoyo considerable al uso de las tecnologías digitales por parte de los ciudadanos y las empresas. De manera significativa, el plan introduce medidas para promover el acceso a la financiación, en particular para las pequeñas y medianas empresas, y para fomentar la inversión pública y privada con vistas a la recuperación económica del país. Establece reformas e inversiones significativas para promover la inversión en la investigación y la innovación y hacerlas más eficientes y eficaces. Por

último, el plan es ambicioso a la hora de abordar los retos del entorno empresarial y mejorar la eficiencia del sistema judicial.

(23) Se espera que la aplicación del plan de recuperación y resiliencia de Portugal contribuya a que prosigan los avances en la transición ecológica y digital. Las medidas de apoyo a los objetivos climáticos en Portugal representan el 37,9 % de la asignación total del plan, mientras que las medidas de apoyo a los objetivos digitales representan el 22,1 % de esa asignación total. La plena ejecución del plan de recuperación y resiliencia, en consonancia con los hitos y objetivos pertinentes acordados, ayudará a Portugal a recuperarse rápidamente de las secuelas de la crisis de la COVID-19, reforzando al mismo tiempo su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que aquel abarca, a fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

(24) Portugal presentó el Acuerdo de Asociación[23] el 4 de marzo de 2022, pero aún no se han presentado los demás documentos de programación de la política de cohesión. De conformidad con el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, Portugal tendrá en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes en la programación de los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027. Este es un requisito esencial para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se reciba de los fondos de la política de cohesión, y al mismo tiempo promover la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre estos fondos y otros instrumentos y fondos de la Unión. La ejecución satisfactoria del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los programas de la política de cohesión depende también de que se eliminen los impedimentos a la inversión en apoyo de las transiciones ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.

(25) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupa el plan de recuperación y resiliencia, Portugal afronta algunos retos adicionales relacionados con la economía circular. Portugal se encuentra muy por debajo de la media de la UE en cuanto a los indicadores sobre economía circular y gestión de residuos. La tasa media de reciclaje municipal es baja y está disminuyendo, con disparidades regionales. Portugal incumplió el objetivo de la UE de reciclar el 50 % de los residuos municipales para el año 2020. La tasa global de reciclaje fue del 29 % en 2019 y del 26,5 % en 2020 (datos provisionales), frente a una media de la UE del 48 %. El logro de los objetivos de la UE para la próxima década, incluida la consecución de un reciclado del 55 % de los residuos municipales de aquí a 2025, requerirá considerables esfuerzos. Se necesitan mejoras para aumentar la prevención, la minimización, la clasificación, la reutilización y el reciclado de residuos, evitando de este modo que los residuos acaben en vertederos o incineradores, así como para modernizar las instalaciones de reciclado y tratamiento de residuos. El aumento de las tasas de vertido e incineración, la introducción de un impuesto sobre los residuos y el aumento de los cargos a los municipios que no cumplan los objetivos de reciclado son buenos ejemplos de cómo

[23] Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

lograr mejor estos objetivos. Además, a fin de acelerar el proceso, podría ampliarse la recogida selectiva de residuos y podrían seguir desarrollándose sistemas de pago por generación de residuos.

(26) En respuesta al mandato de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE expuesto en la Declaración de Versalles, el plan REPowerEU tiene por objeto eliminar gradualmente, lo antes posible, la dependencia de la Unión Europea respecto de las importaciones de combustibles fósiles rusos. A tal fin, se están determinando, en diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas más adecuados a nivel nacional, regional y de la UE. Estas medidas tienen por objeto reducir la dependencia de los combustibles fósiles en general y desviar de Rusia las importaciones de estos combustibles.

(27) Portugal tiene una elevada cuota de energías renovables (un tercio de su combinación energética) y no depende demasiado de los combustibles fósiles rusos. Sin embargo, el petróleo y el gas [en su mayoría gas natural licuado (GNL)] siguen representando dos tercios de su suministro de energía primaria, con un 42 % y un 24 %, respectivamente, según datos de 2020. El carbón se eliminó gradualmente de la producción de electricidad en 2021, pero el consumo de gas ha aumentado rápidamente en los últimos años, en parte debido a la menor disponibilidad de energía hidroeléctrica como consecuencia de las sequías. Con un 10 % de sus importaciones de gas procedentes de Rusia, Portugal tiene una tasa de dependencia muy inferior a la media de la UE, que se sitúa en el 44 %, debido a su gran dependencia del GNL, y no importa ni petróleo ni carbón de Rusia[24]. No obstante, Portugal importa el 100 % de sus combustibles fósiles. Para reducir esta dependencia global de las importaciones, a través de una mayor ambición climática de la UE centrada en una energía más asequible, segura y sostenible, habrá que explotar en mayor medida el potencial solar y eólico portugués, incluida la energía eólica marina, en particular simplificando los procedimientos de autorización y reforzando la capacidad administrativa. La mejora de las redes de transporte y distribución de electricidad, también con tecnologías de corriente continua, así como la posibilidad de invertir en el almacenamiento de electricidad, permitiría suministrar energía flexible y de respuesta rápida, crucial para gestionar un sistema con una elevada cuota de energías renovables. El bajo nivel de interconexión eléctrica con España (y, en última instancia, con Francia) también plantea un reto para la resiliencia del sistema eléctrico de Portugal y de la UE. Unas interconexiones transfronterizas adicionales podrían contribuir a una mayor integración de la capacidad de producción de energía renovable de la Península Ibérica en el mercado único de la energía. Con vistas a mejorar la eficiencia energética de los edificios, unos planes de financiación adecuados, campañas de sensibilización y el desarrollo de capacidades verdes aumentarían significativamente la eficacia de los esfuerzos de inversión. Además, es necesario seguir descarbonizando el sector del transporte, en particular acelerando el despliegue de la infraestructura de recarga eléctrica y avanzando en los principales proyectos ferroviarios, de carriles bici y de transporte público. Será necesario seguir aumentando la ambición de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar las energías renovables y las metas de eficiencia energética para que Portugal se ajuste a los objetivos del paquete «Objetivo 55».

[24] Eurostat (2020), porcentaje de las importaciones rusas respecto del total de las importaciones de gas natural, petróleo crudo y hulla. Para la media de la EU-27, las importaciones totales se basan en las importaciones de fuera de la EU-27. En el caso de Portugal, el total de las importaciones incluye el comercio dentro de la UE. El petróleo crudo no incluye los productos refinados del petróleo.

(28) Si bien la aceleración de la transición hacia la neutralidad climática y el abandono de los combustibles fósiles generará importantes costes de reestructuración en varios sectores, Portugal puede utilizar el Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión para mitigar el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Además, Portugal puede utilizar el Fondo Social Europeo Plus para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.

(29) A la luz de la evaluación de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022, y su dictamen[25] se refleja en la recomendación 1 que figura a continuación.

(30) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de Portugal, esto se refleja en particular en las recomendaciones 1 y 2 que figuran a continuación.

(31) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2022 y el Programa de Estabilidad de 2022. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1, 2 y 4 que figuran a continuación. Las recomendaciones 1 y 2 también contribuyen a la aplicación de la Recomendación para la zona del euro, en particular la primera y la cuarta de las recomendaciones para la zona del euro. Las políticas fiscales a que se refiere la recomendación 1 ayudan, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados a la elevada deuda pública en un contexto de escaso aumento de la productividad. Las políticas a que se refiere la recomendación 2 contribuyen, entre otras cosas, a reducir la deuda pública, privada y exterior, ya que la plena aplicación del plan de recuperación y resiliencia respaldará el crecimiento, reforzando al mismo tiempo la resiliencia de la economía. Las políticas a que se refiere la recomendación 4 ayudan, entre otras cosas, a abordar las vulnerabilidades asociadas a la elevada deuda exterior a largo plazo.

RECOMIENDA a Portugal que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. Garantizar, para 2023, una política fiscal prudente, en particular mediante la limitación del aumento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial de la producción a medio plazo, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Estar preparada para ajustar el gasto corriente a la evolución de la situación. Ampliar la inversión pública para las transiciones ecológica y digital y para la seguridad energética, en particular mediante la utilización del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el plan REPowerEU y otros fondos de la UE. Para el período posterior a 2023, aplicar una política fiscal destinada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar una reducción creíble y gradual de la deuda así como la sostenibilidad fiscal a medio plazo a través del saneamiento gradual, la inversión y las reformas. Mejorar la eficacia de los sistemas fiscales y de

[25] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

protección social, en particular mediante la simplificación de ambos marcos, el refuerzo de la eficiencia de sus respectivas administraciones y la reducción de la carga administrativa asociada.

2. Proceder a la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia, de acuerdo con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021. Presentar los documentos de programación de la política de cohesión para 2021-2027 con vistas a finalizar sus negociaciones con la Comisión e iniciar posteriormente su aplicación.

3. Mejorar las condiciones para la transición hacia una economía circular, en particular mediante un aumento de la prevención de residuos, el reciclado y la reutilización a fin de evitar que los residuos acaben en vertederos e incineradores.

4. Reducir la dependencia general de los combustibles fósiles, también en el sector del transporte. Acelerar el despliegue de las energías renovables mejorando las redes de transporte y distribución de electricidad, facilitando inversiones en el almacenamiento de electricidad y simplificando los procedimientos de autorización para posibilitar un mayor desarrollo de la producción de electricidad mediante energía eólica, especialmente marina, y solar. Reforzar el marco de incentivos para las inversiones en eficiencia energética en los edificios. Aumentar las interconexiones eléctricas.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente