Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série C

C/2025/3983

20.8.2025

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 8 de julho de 2025

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais de Espanha

(C/2025/3983)

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 (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho ([1]), nomeadamente o artigo 3.º, n.º 3,

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:

Considerações gerais

(1) O Regulamento (UE) 2024/1263, que entrou em vigor em 30 de abril de 2024, especifica os objetivos do quadro de governação económica, a saber, fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, e prevenir défices orçamentais excessivos. O regulamento estabelece que o Conselho e a Comissão realizam uma supervisão multilateral no contexto do Semestre Europeu em conformidade com os objetivos e requisitos estabelecidos no TFUE. O Semestre Europeu inclui, nomeadamente, a formulação, e a supervisão da aplicação, das recomendações específicas por país. O regulamento promove também a apropriação nacional da política orçamental e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro apresenta ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo, o qual contém os seus compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos para um período de quatro ou cinco anos, em função da duração da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas ([2]) nesses planos tem de cumprir os requisitos do regulamento, nomeadamente colocar ou manter a dívida pública numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do produto interno bruto (PIB), bem como reduzir e/ou manter o défice das administrações públicas de modo a que fique abaixo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no regulamento, o período de ajustamento pode ser prorrogado por um máximo de três anos.

([1]) JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º, ponto 2), do Regulamento (UE) 2024/1263: «Despesas líquidas», as despesas públicas líquidas de i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

(2) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]), que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O MRR presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, providenciando um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o MRR impulsiona a recuperação económica e social e a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em especial promovendo as transições ecológica e digital e tornando 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, melhorar a coesão territorial na União e apoiar a prossecução da execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(3) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]) («Regulamento REPowerEU»), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo assim para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento energético e a eficiência energética. A Espanha acrescentou um novo capítulo REPowerEU ao seu plano nacional de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU.

(4) 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 desse regulamento, 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. Em 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Espanha ([5]), que foi alterada em 17 de outubro de 2023 nos termos do artigo 18.º, n.º 2, a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável, bem como para incluir o capítulo REPowerEU ([6]). A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, que indique que a Espanha cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos nos marcos e metas já cumpridos para a mesma reforma ou o mesmo investimento.

(5) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho, sob recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo de Espanha ([7]). O plano foi apresentado em conformidade com o artigo 11.º e o artigo 36.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2024/1263, abrange o período de 2025 a 2028 e apresenta um ajustamento orçamental repartido ao longo de sete anos.

(6) Em 26 de novembro de 2024, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2025, em que não identificou a Espanha como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2025, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro ([8]) em 13 de maio de 2025 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 10 de março de 2025.

(7) Em 29 de janeiro de 2025, a Comissão publicou a Bússola para a Competitividade, um quadro estratégico que visa impulsionar a competitividade global da UE nos próximos cinco anos. Esta estratégia identifica os três imperativos transformadores do crescimento económico sustentável: i) inovação, ii) descarbonização e competitividade, e iii) segurança. Para colmatar o défice de inovação, a UE tenciona promover a inovação industrial, apoiar o crescimento das empresas em fase de arranque através de iniciativas como a Estratégia Europeia para as Empresas em Fase de Arranque e as Empresas em Fase de Expansão, e promover a adoção de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e a computação quântica. Tendo em vista uma economia mais ecológica, a Comissão delineou um abrangente Plano de Ação para Energia a Preços Acessíveis e um Pacto da Indústria Limpa, assegurando que a transição para energias limpas continue a ser eficaz em termos de custos e favorável à competitividade, em especial

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Espanha (ST 10150/21; ST 10150/21 ADD 1 REV 1).

([6]) Decisão de Execução do Conselho, de 17 de outubro de 2023, que altera a Decisão de Execução, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Espanha (ST 13695/23 REV 1; ST 13695/23 ADD 1 REV 1).

([7]) Recomendação do Conselho de 21 de janeiro de 2025 que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Espanha (JO C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj).

([8]) Recomendação do Conselho, de 13 de maio de 2025, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

para os setores com utilização intensiva de energia, e seja um motor de crescimento. A fim de reduzir as dependências excessivas e aumentar a segurança, a União está empenhada em reforçar as parcerias comerciais mundiais, diversificar as cadeias de abastecimento e garantir o acesso a matérias-primas críticas e a fontes de energia limpa. Estas prioridades assentam em facilitadores horizontais, nomeadamente a simplificação regulamentar, o aprofundamento do mercado único, o financiamento da competitividade e a criação de uma União da Poupança e dos Investimentos, a promoção das competências e de empregos de qualidade e uma melhor coordenação das políticas da UE. A Bússola para a Competitividade está em consonância com o Semestre Europeu e assegura a coerência das políticas económicas dos Estados-Membros com os objetivos estratégicos da Comissão, criando uma abordagem unificada da governação económica que promove o crescimento sustentável, a inovação e a resiliência em toda a União.

(8) Em 2025, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a desenvolver-se paralelamente à execução do MRR. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes formuladas nos últimos anos. Essas recomendações específicas por país continuam a ser igualmente pertinentes para a avaliação dos planos de recuperação e resiliência alterados em conformidade com o artigo 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(9) As recomendações específicas por país de 2025 abrangem os principais desafios de política económica que não são suficientemente abordados pelas medidas incluídas nos planos de recuperação e resiliência, tendo em conta os desafios relevantes identificados nas recomendações específicas por país de 2019-2024.

(10) Em 4 de junho de 2025, a Comissão publicou o relatório específico de 2025 relativo à Espanha. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados pela Espanha em resposta às recomendações específicas por país pertinentes e fez o balanço da execução, pela Espanha, do seu plano de recuperação e resiliência. Com base nessa análise, o relatório específico identificou os desafios mais prementes que a Espanha enfrenta. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pela Espanha na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da União para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza e da exclusão social, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Avaliação do relatório anual de progresso

(11) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho recomendou as seguintes taxas máximas de crescimento das despesas líquidas para a Espanha: 3,7 % em 2025, 3,5 % em 2026, 3,2 % em 2027 e 3,0 % em 2028, o que corresponde às taxas máximas de crescimento cumulativas calculadas por referência a 2023 de 9,2 % em 2025, 13,0 % em 2026, 16,6 % em 2027 e 20,1 % em 2028. Em 30 de abril de 2025, a Espanha apresentou o seu relatório anual de progresso ([9]) sobre o cumprimento das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas, a execução do conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento e a execução de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados nas recomendações específicas por país do Semestre Europeu. O relatório anual de progresso reflete igualmente os relatórios semestrais de Espanha sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(12) A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e as suas repercussões constituem um desafio existencial para a União Europeia. A Comissão recomendou que a cláusula de derrogação nacional do Pacto de Estabilidade e Crescimento fosse ativada de forma coordenada, a fim de apoiar os esforços da UE para alcançar um aumento rápido e significativo das despesas com a defesa, tendo esta proposta sido acolhida favoravelmente pelo Conselho Europeu de 6 de março de 2025.

(13) Com base nos dados validados pelo Eurostat ([10]), o défice das administrações públicas da Espanha diminuiu de 3,5 % do PIB em 2023 para 3,2 % em 2024, enquanto a dívida pública caiu de 105,1 % do PIB no final de 2023 para 101,8 % no final de 2024. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a uma taxa de crescimento das despesas líquidas de 3,5 % em 2024. No relatório anual de progresso, a Espanha estima que o crescimento das despesas líquidas em 2024 se situou em 4,1 %. A Comissão estima que o crescimento das despesas líquidas foi inferior ao indicado no relatório anual de progresso. A diferença entre os cálculos da Comissão e as estimativas das autoridades nacionais deve-se a uma estimativa diferente da alteração (a partir de 2023) do

([9]) Os relatórios anuais de progresso de 2025 estão disponíveis em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pt.

([10]) Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2025.

cofinanciamento nacional dos programas da UE. A Comissão utiliza os dados comunicados pela IGAE e validados pelo Eurostat, ao passo que a Espanha utiliza as estimativas do próprio Ministério das Finanças. Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([11]), que inclui as despesas financiadas a nível nacional e da UE, foi contracionista em 0,3 % do PIB em 2024. Em 4 de junho de 2025, a Comissão adotou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE ([12]). Esse relatório analisava a situação orçamental da Espanha, dado que o seu défice das administrações públicas para 2024 havia excedido o valor de referência de 3 % do PIB. O relatório concluiu que, tendo em conta todos os fatores pertinentes, conforme adequado, o critério do défice é considerado cumprido. À luz dessa avaliação e tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro, previsto no artigo 126.º, n.º 4, do TFUE, a Comissão não tenciona, nesta fase, propor a abertura, em junho, de um procedimento por défice excessivo.

(14) De acordo com o relatório anual de progresso, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais da Espanha prevê um crescimento do PIB real de 2,6 % em 2025 e de 2,2 % em 2026. O relatório anual de progresso inclui projeções macroeconómicas até 2028. O relatório anual de progresso não inclui projeções relativas ao IHPC ([13]). Nas suas previsões da primavera de 2025, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 2,6 % em 2025 e de 2,0 % em 2026 e para uma inflação medida pelo IHPC de 2,3 % em 2025 e de 1,9 % em 2026.

(15) Segundo o relatório anual de progresso, o défice das administrações públicas deverá diminuir para 2,8 % do PIB em 2025, e o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 101,7 % até ao final de 2025. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 4,1 % em 2025. As previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para um défice das administrações públicas de 2,8 % do PIB em 2025. A diminuição do défice em 2025 reflete principalmente a eliminação total das medidas de apoio à energia e o impacto das reformas fiscais recentemente adotadas. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 4,2 % em 2025. Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental, que inclui as despesas financiadas a nível nacional e da UE, deverá ser expansionista em 0,3 % do PIB em 2025. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB diminua para 100,9 % até ao final de 2025. A diminuição do rácio dívida/PIB em 2025 reflete principalmente o crescimento nominal do PIB, que supera o custo do serviço da dívida.

(16) As previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para que as despesas das administrações públicas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência representem 1,1 % do PIB em 2025, contra 0,8 % do PIB em 2024. As despesas financiadas por apoio não reembolsável do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitem realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo e na dívida das administrações públicas da Espanha.

(17) As despesas das administrações públicas no domínio da defesa na Espanha ascenderam a 1,0 % do PIB em 2021, a 1,1 % do PIB em 2022 e a 0,9 % do PIB em 2023 ([14]). De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, a despesa em defesa deverá atingir 1,0 % do PIB em 2024 e 1,3 % do PIB em 2025, o que corresponde a um aumento de 0,3 pontos percentuais do PIB em comparação com 2021.

(18) De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, na Espanha as despesas líquidas deverão crescer 4,2 % em 2025 e, cumulativamente, 7,9 % em 2024 e 2025. Com base nas previsões da primavera de 2025 da Comissão, o crescimento das despesas líquidas da Espanha em 2025 deverá ser superior à taxa máxima de crescimento recomendada, o que corresponde a um desvio ([15]) de 0,2 % do PIB em termos anuais. O desvio projetado não excede o limiar de 0,3 % do PIB para o desvio anual. Considerando 2024 e 2025 em conjunto, prevê-se que a taxa de crescimento cumulativa das despesas líquidas seja inferior à taxa máxima de crescimento recomendada.

([11]) A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da UE. A orientação orçamental é medida como a diferença entre: i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas, incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União.

([12]) Relatório da Comissão elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 4.6.2025, COM(2025) 615 final.

([13]) No relatório intercalar anual, as autoridades espanholas incluem apenas valores relativos ao deflacionador do consumo privado, que se prevê atingir 2,7 % em 2025 e 2,4 % em 2026.

([14]) Eurostat, despesas públicas de acordo com a classificação das funções das administrações públicas (COFOG). Devido às diferenças metodológicas entre as definições da COFOG e da OTAN, as despesas baseadas na definição da COFOG podem diferir das despesas baseadas na definição da OTAN.

([15]) A partir de 2026, estes valores constarão da conta de controlo estabelecida no artigo 22.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

(19) O relatório anual de progresso não inclui projeções orçamentais para além de 2025. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da finalização das previsões, as previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para um défice das administrações públicas de 2,5 % do PIB em 2026. A diminuição do défice em 2026 reflete principalmente a caducidade prevista das medidas de emergência relacionadas com as inundações. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 3,9 % em 2026. Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental, que inclui as despesas financiadas a nível nacional e da UE, deverá ser globalmente neutra em 2026. A Comissão prevê que o rácio dívida pública/PIB diminua para 100,8 % até ao final de 2026.

(20) A recomendação que aprova o plano de médio prazo da Espanha especifica o conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento, juntamente com um calendário para a sua execução. Tais reformas e investimentos incluem medidas já existentes e reforçadas no âmbito do plano de recuperação e resiliência, nomeadamente reformas nos domínios da tributação e da luta contra a fraude fiscal, reformas destinadas a melhorar a qualidade da despesa pública e investimentos nas áreas da transformação digital, da transição ecológica e da produtividade, bem como reformas e investimentos adicionais, incluindo a criação de um quadro comum para a regulamentação das empresas, a introdução da faturação eletrónica obrigatória e investimentos em capital físico e humano. Tendo em conta as informações fornecidas pela Espanha no seu relatório anual de progresso, a Comissão considera que a execução do conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento prevista para 30 de abril de 2025 foi concretizada, com exceção de determinados elementos da medida C28.R3 do plano de recuperação e resiliência de Espanha e do marco correspondente relativo à entrada em vigor das reformas fiscais recomendadas pelo grupo de peritos ou por outras análises do Ministério das Finanças.

Principais desafios estratégicos

(21) A evolução demográfica deverá conduzir a um aumento significativo das despesas públicas relacionadas com a saúde, os cuidados continuados e as pensões. As necessidades globais de consolidação orçamental exigem novas reformas para modernizar e adaptar o sistema fiscal em domínios como a tributação do consumo, a tributação do rendimento das pessoas singulares e a fiscalidade ambiental, em conformidade com as reformas previstas no PRR e no plano de médio prazo. Em 2022, a principal fonte de receita fiscal em Espanha foram os impostos sobre o trabalho (50,5 % das receitas fiscais em 2022). Estas receitas corresponderam a 19,1 % do PIB em 2022 (média da UE de 17,3 % e média da área do euro de 17,7 %). A Espanha é um dos países da UE com o nível mais baixo de receitas provenientes da tributação do consumo (9,7 % do PIB contra 10,9 % na UE em 2022). Os impostos ambientais situam-se também abaixo da média da UE: 1,52 % do PIB contra 2,02 % do PIB na UE em 2022. O sistema fiscal espanhol não internaliza adequadamente os custos ambientais associados à utilização da água e do gasóleo. As reformas destinadas a reforçar o papel dos impostos indiretos (consumo e ambiente) assegurariam receitas fiscais e apoiariam a criação de emprego e a atividade económica no futuro, reduzindo simultaneamente as distorções económicas resultantes da elevada tributação do trabalho. A racionalização dos benefícios fiscais permitiria simplificar a tributação do consumo e reduzir o hiato do IVA decorrente da política fiscal. O sistema fiscal e de prestações sociais reduziu o coeficiente de Gini em 7,6 pontos percentuais em 2022, um valor próximo da média da UE de 7,9 pontos percentuais. Ainda assim, a Espanha ocupa o 18.º lugar no índice de Gini relativo à distribuição do rendimento antes de transferências sociais e o 21.º lugar na distribuição do rendimento disponível total. A coesão social poderia ser reforçada através de ajustamentos adicionais à progressividade da tributação do rendimento das pessoas singulares e dos impostos sobre as fortunas.

(22) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2021/241 e com o critério 2.2 do anexo V do mesmo regulamento, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Essas reformas e investimentos deverão contribuir para responder de forma eficaz à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, finalizar a execução efetiva do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Espanha através das transições ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. A Comunicação da Comissão intitulada «NextGenerationEU – Rumo a 2026», adotada em 4 de junho de 2025, clarifica o calendário aplicável para o termo do MRR e fornece orientações aos Estados-Membros com vista a maximizar a execução até 31 de agosto de 2026, nomeadamente sobre a forma de simplificarem ainda mais os seus planos de recuperação e resiliência, estabelece opções fundamentais a ter em conta aquando da revisão desses planos e salienta a importância de um planeamento conjunto e atento antes da apresentação dos últimos pedidos de pagamento em 2026. A Espanha já realizou progressos na execução das reformas e dos investimentos constantes do seu plano de recuperação e resiliência. Para cumprir os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência até agosto de 2026, é essencial que a Espanha acelere a execução das reformas e dos investimentos, fazendo face aos desafios pertinentes. A dimensão e a complexidade do plano exigem medidas específicas para assegurar a conclusão atempada das reformas e dos investimentos. É necessário prestar especial atenção aos desafios relacionados com a capacidade de absorção, especialmente tendo em conta a concentração dos investimentos no final do período de execução. Estes desafios são agravados pelo volume considerável de fundos canalizados através de instrumentos financeiros no âmbito do plano de recuperação e resiliência alterado. Fomentar o reforço da coordenação entre os diferentes níveis de administração, juntamente com a racionalização dos procedimentos,

ajudaria a acelerar a absorção dos fundos e a assegurar que o apoio chegue rapidamente aos beneficiários finais. A participação sistemática das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial a fim de assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(23) A execução dos programas da política de coesão, que incluem o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo para uma Transição Justa (FTJ) e do Fundo Social Europeu Mais (FSE+), acelerou na Espanha. É importante prosseguir os esforços para assegurar a rápida execução destes programas, maximizando simultaneamente o seu impacto no terreno. A Espanha já está a tomar medidas no âmbito dos seus programas da política de coesão para impulsionar a competitividade e o crescimento, reforçando simultaneamente a coesão social. Ao mesmo tempo, a Espanha continua a enfrentar desafios, nomeadamente os relacionados com o reforço da inovação e da competitividade no contexto da transição industrial, a melhoria das competências dos trabalhadores e a promoção das CTEM no EFP, bem como a melhoria do acesso a habitação a preços acessíveis nas principais cidades e zonas de turismo intensivo e o aumento da resiliência hídrica, especialmente nas regiões mediterrânicas e nas ilhas Canárias. É igualmente fundamental para assegurar a aplicação efetiva da Garantia Europeia para a Infância. Em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, a Espanha é obrigada – no âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão – a reapreciar cada programa tendo em conta, entre outros elementos, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024. As propostas da Comissão adotadas em 1 de abril de 2025 ([16]) prolongam o prazo para a apresentação de uma avaliação – para cada programa – dos resultados da revisão intercalar para além de 31 de março de 2025. Proporcionam igualmente flexibilidade para ajudar a acelerar a execução dos programas e os incentivos para que os Estados-Membros afetem os recursos da política de coesão a cinco domínios estratégicos prioritários da União – a saber, a competitividade em tecnologias estratégicas, a defesa, a habitação, a resiliência hídrica e a transição energética – e a investimentos em competências em setores prioritários, mantendo simultaneamente a tónica dos programas do FSE+ nas pessoas em situações de maior vulnerabilidade.

(24) A Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP) proporciona a oportunidade de investir numa prioridade estratégica fundamental da UE, reforçando a competitividade da UE. A STEP é canalizada através de 11 fundos da UE existentes. Os Estados-Membros podem igualmente contribuir para o programa InvestEU, apoiando investimentos em domínios prioritários. A Espanha poderia otimizar a utilização destas iniciativas para apoiar o desenvolvimento ou fabrico de tecnologias críticas, incluindo tecnologias limpas e eficientes em termos de recursos.

(25) Para além dos desafios económicos e sociais abordados pelo plano de recuperação e resiliência e por outros fundos da UE, a Espanha deverá enfrentar eficazmente os desafios remanescentes relacionados com o ambiente empresarial, a eficiência do sistema judicial, as infraestruturas energéticas transfronteiriças, a gestão dos recursos hídricos e a resiliência hídrica, a escassez de oferta de habitação, a disponibilidade de habitação social, a justiça social (sobretudo no que diz respeito à pobreza infantil), a escassez e inadequação de competências e o abandono escolar precoce.

(26) Tal como estabelecido na Bússola para a Competitividade, todas as instituições da UE, nacionais e locais devem envidar os maiores esforços para elaborar regras mais simples e melhorar a celeridade dos procedimentos administrativos. A Comissão estabeleceu objetivos ambiciosos de redução dos encargos administrativos: pelo menos 25 % para todas as empresas e, no caso das PME, pelo menos 35 %; além disso, criou novos instrumentos para alcançar estes objetivos, incluindo testes de esforço sistemáticos do acervo legislativo da UE e o reforço do diálogo entre as partes interessadas. Para corresponder a esta ambição, a Espanha deve igualmente tomar medidas. 71 % das empresas consideram que a complexidade dos procedimentos administrativos constitui um problema para a sua atividade na Espanha ([17]). A Espanha tem margem para simplificar a regulamentação e reduzir os encargos administrativos para as empresas. O volume de regulamentação em Espanha aumentou nos últimos anos, com uma subida considerável devido ao impacto da COVID-19. Só em 2022, a administração espanhola adotou 11 775 novas normas. A grande maioria das empresas em Espanha considera que a regulamentação constitui um obstáculo importante ao investimento. A Espanha tem de melhorar o ambiente empresarial, reforçando a coordenação entre os territórios e os níveis de governo, eliminando os obstáculos regulamentares a todos os níveis e aliviando os encargos administrativos que as empresas enfrentam nas suas atividades quotidianas. A proposta do «20.º regime» espanhol tem potencial para melhorar o ambiente empresarial para as empresas.

(27) A Espanha tomou medidas importantes para melhorar a eficiência do sistema judicial, mas subsistem desafios. Embora as reformas previstas no PRR da Espanha contribuam para reforçar a eficiência judicial, a resolução dos processos nos tribunais civis e comerciais continua a ser morosa. Estes atrasos podem gerar diversas ineficiências económicas, como o mau funcionamento dos mercados imobiliários, menor empreendedorismo e menor

([16]) Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 no respeitante a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos no contexto da revisão intercalar, COM(2025) 123 final.

([17]) «*Businesses' attitudes towards corruption in the EU*» [As atitudes das empresas face à corrupção na UE], relatório Flash Eurobarómetro (abril de 2024).

disponibilidade de crédito. Seria benéfico reforçar a eficiência do sistema judicial, nomeadamente através do aumento dos recursos humanos e materiais, bem como da uniformização dos níveis de digitalização entre os diversos territórios.

(28) Para impulsionar a competitividade das empresas em Espanha, é fundamental eliminar os obstáculos que dificultam o crescimento e as operações empresariais, especialmente no caso das empresas mais pequenas e mais recentes. Para além das reformas já adotadas pela Espanha no contexto do PRR, como a Lei relativa à criação e crescimento de empresas e a Lei das empresas em fase de arranque, são necessárias novas medidas para reduzir os obstáculos financeiros e administrativos ao crescimento empresarial. Existe um potencial significativo para melhorar a cooperação interadministrativa, em especial no que diz respeito aos procedimentos regulamentares e administrativos com impacto direto nas transações comerciais. Em especial, as disparidades regulamentares entre territórios desincentivam a expansão inter-regional das empresas, limitando as oportunidades de inovação, crescimento, especialização e ganhos de eficiência. Embora a Espanha tenha um bom desempenho em termos de excelência científica e um sistema de investigação atrativo para talentos nacionais e estrangeiros, o desempenho do país em termos de inovação global continua abaixo da média da UE. Persistem igualmente insuficiências na articulação entre a ciência e o setor empresarial. Concretamente, as despesas em I&D, em particular o investimento privado em I&D, mantêm-se muito inferiores à média da UE e estão distribuídas de forma desigual entre as regiões. Os recentes regimes de apoio público ao investimento privado em I&D têm registado uma adoção limitada, devido à sua complexidade e aos encargos administrativos excessivos que impõem aos potenciais beneficiários.

(29) Vastas áreas do país enfrentam pressão hídrica, com a procura de água, em especial por parte dos setores da agricultura, do turismo e da energia, a exceder os recursos hídricos disponíveis em condições sustentáveis. Para além dos investimentos e reformas contemplados no PRR e noutros fundos da UE em Espanha, a melhoria da gestão da água continua a ser um desafio estrutural em Espanha, nomeadamente no que diz respeito à governação da água, à reabilitação das massas de água e à eficiência hídrica. Além disso, os mecanismos para melhorar a coordenação entre os diferentes níveis de administração, nomeadamente medidas em matéria de aplicação e execução eficazes, ajudariam as medidas existentes a atingir todo o seu potencial.

(30) Os riscos climáticos afetam diretamente a economia e a sociedade espanholas, com um elevado número de mortes e perdas económicas associadas a fenómenos meteorológicos e climáticos extremos. São necessários mais investimentos em infraestruturas para reforçar a resiliência do sistema hídrico. A antecipação dos efeitos adversos das alterações climáticas, como as inundações, a erosão costeira e dos solos, a desertificação, as secas, as vagas de calor e os incêndios florestais, bem como a adaptação a esses efeitos, continuam a ser um desafio central em Espanha. A intensificação deste trabalho contribuiria também para aumentar a resiliência hídrica do país.

(31) A degradação da natureza apresenta riscos significativos para a economia e a competitividade da Espanha. Espanha tem a cadeia de abastecimento mais dependente de serviços ecossistémicos na UE, com vários setores, como a agricultura, as pescas, a construção e os serviços de abastecimento de água, totalmente dependentes de serviços ecossistémicos. A incapacidade de manter a capacidade dos ecossistemas para prestar serviços pode implicar custos significativos ou mesmo travar a produção nestes setores. A proteção e a recuperação de ecossistemas essenciais assegurariam a competitividade a longo prazo destes setores económicos. Concretamente, o sistema agroalimentar continua a ter impactos climáticos e ambientais significativos, o que justifica medidas adicionais para apoiar a adoção de práticas agrícolas sustentáveis.

(32) Espanha está a realizar progressos na implantação das energias renováveis e tem uma das maiores capacidades instaladas de energia eólica e solar da UE. O nível de interligação elétrica transfronteiriça de Espanha em 2025 (inferior a 5 %) continua a ser significativamente inferior às metas de interligação para 2030 (15 %). A continuação do desenvolvimento de redes e soluções de armazenamento ajudaria a favorecer a integração das energias renováveis no cabaz energético espanhol.

(33) A escassez de habitação e o seu efeito nos preços das casas afetam o rendimento disponível das famílias e representam um desafio, especialmente para as famílias com baixos rendimentos e para os jovens. Os dados do Banco de Espanha mostram que quase 40 % dos inquilinos espanhóis gastam 40 % dos seus rendimentos em e nos serviços de utilidade pública, face a uma média da UE de 27 %, e que a economia espanhola tem um défice habitacional de cerca de 600 000 unidades. A reforma da legislação fundiária está pendente e facilitaria o desenvolvimento de novas habitações através da redução dos prazos de processamento, da promoção da estabilidade regulamentar e da eliminação de estrangulamentos administrativos desnecessários. Uma maior promoção de métodos de construção inovadores poderia contribuir para aumentar a produtividade e apoiar a oferta de habitação. É fundamental prevenir a escassez de mão de obra no setor da construção, uma vez que, segundo o Banco de Espanha, mais de 50 % dos empregadores do setor assinalam dificuldades em encontrar trabalhadores.

(34) A oferta de habitação social e a preços acessíveis é escassa, significativamente abaixo da média da UE. É essencial inverter os fatores que limitam a oferta para impulsionar a construção residencial e expandir o mercado do arrendamento. Há que enfatizar a disponibilização rápida de habitação a preços acessíveis, especialmente para os jovens e os agregados familiares com baixos rendimentos. De acordo com o Banco de Espanha, o parque de habitações sociais para arrendamento representa apenas 1,5 % do parque habitacional total, muito abaixo da média da UE de 9 %. A libertação de terrenos públicos, a expansão do parque de habitações sociais para arrendamento e o aumento do financiamento da habitação social e a preços acessíveis aumentariam a disponibilidade de habitação.

(35) Num contexto de elevados riscos de pobreza e exclusão social, a pobreza infantil constitui um desafio estrutural significativo para a justiça social e para a competitividade futura. Mais de uma em cada três crianças está em risco de pobreza ou exclusão social. As mais afetadas são as crianças com antecedentes migratórios e de etnia cigana, as crianças de famílias monoparentais, as crianças cujos pais possuem um nível de educação baixo ou médio e as crianças que pertencem a agregados familiares com baixa intensidade de trabalho. A privação material e social grave é também elevada, situando-se acima da média da UE. Existe potencial para melhorar o bem-estar das crianças, garantindo um acesso mais equitativo e uma prestação mais eficiente e direcionada das medidas de apoio social e de proteção do rendimento. O reforço e a aceleração da aplicação da Garantia Europeia para a Infância, bem como a garantia do acesso a serviços básicos, como refeições escolares e habitação, poderão ajudar a mitigar o impacto da pobreza infantil e prevenir a transmissão intergeracional de desvantagens. O regime de rendimento mínimo (Ingreso Mínimo Vital – IMV) e o complemento de ajuda à infância (Complemento de Ayuda para la Infancia – CAPI) são instrumentos cruciais para a redução da pobreza, tendo sido envidados esforços contínuos nos últimos anos para reforçar a sua aplicação. No entanto, a melhoria da sensibilização e a redução dos obstáculos administrativos poderão aumentar as taxas de utilização, atualmente ainda baixas, e colmatar as ineficiências existentes. O impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza, incluindo a pobreza infantil, está entre os mais baixos da UE. Apesar de algumas melhorias, a desigualdade de rendimentos permanece elevada e acima da média da UE, e o efeito redistributivo dos impostos e das prestações sociais também é limitado. A redefinição da forma como são concebidas as deduções fiscais relacionadas com as crianças representa uma oportunidade para reforçar o apoio aos mais vulneráveis. O aumento do apoio específico às famílias e às crianças e a diminuição das persistentes diferenças regionais poderão ajudar a melhorar os resultados sociais. Resolver estes problemas contribuiria igualmente para impulsionar a convergência social ascendente, em consonância com a segunda fase da análise por país realizada pelos serviços da Comissão com base no Quadro de Convergência Social ([18]).

(36) Existem obstáculos persistentes que afetam a transição do ensino para o mundo do trabalho, tanto no ensino e formação profissionais (EFP), particularmente no nível médio, como no ensino superior. Os baixos níveis de competências básicas e as elevadas taxas de abandono escolar precoce continuam a ser questões prementes. Uma percentagem significativa de jovens de 15 anos tem um desempenho insuficiente em matemática, leitura e ciências. Poucos alunos atingem níveis de excelência, pondo em risco a produtividade e a competitividade futuras. Apesar do aumento das matrículas no EFP, a inscrição em programas de ensino secundário superior e em programas duais continua a ser limitada. As baixas taxas de emprego dos diplomados do EFP com qualificações médias e a baixa percentagem de adultos com qualificações intermédias apontam para inadequações de competências subjacentes. A inscrição no EFP é menor quanto maior a idade e menor o nível de escolaridade, agravando as desigualdades, em especial para os adultos mais velhos, para os homens e para as pessoas com baixos níveis de competências. A fraca adesão à educação de adultos reduz as oportunidades de adaptação à evolução das necessidades do mercado de trabalho, comprometendo assim também a produtividade e a competitividade.

(37) A taxa de crianças inscritas na educação e acolhimento na primeira infância continua a aumentar, mas persistem diferenças a nível regional. As diferenças regionais na obtenção de competências básicas são também significativas. O abandono escolar precoce continua também a ser um desafio, com diferenças persistentes a nível regional e entre géneros.

(38) 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 em 2025 que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à recomendação sobre a política económica da área do euro para 2025. Relativamente à Espanha e face às recomendações constantes da recomendação de 2025, as recomendações 2, 3, 4 e 6 contribuirão para a execução da primeira recomendação para a área do euro, relativa à competitividade, as recomendações 4, 5 e 6 contribuirão para a execução da segunda recomendação para a área do euro, relativa à resiliência, e a recomendação 1 contribuirá para a execução da terceira recomendação para a área do euro, relativa à estabilidade macroeconómica e financeira.

([18]) SWD(2025) 95 – *Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF)* (não traduzido para português), 2025.

RECOMENDA QUE a Espanha tome medidas em 2025 e 2026 no sentido de:

1. Reforçar as despesas e a prontidão globais em matéria de segurança e defesa, assegurando ao mesmo tempo a sustentabilidade da dívida, em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Respeitar as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas pelo Conselho em 21 de janeiro de 2025. Executar o conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento, tal como recomendado pelo Conselho em 21 de janeiro de 2025. Continuar a reforçar a sustentabilidade orçamental através da revisão e simplificação do sistema fiscal, nomeadamente transferindo parte da carga fiscal do trabalho para a tributação ambiental, do consumo e dos bens imóveis, a fim de apoiar o crescimento económico e o emprego, a coesão e a dupla transição ecológica e digital.

2. Tendo em conta os prazos aplicáveis para a conclusão atempada das reformas e dos investimentos nos termos do Regulamento (UE) 2021/241, acelerar a execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU. Acelerar a execução dos programas da política de coesão (FEDER, FTJ e FSE+), aproveitando, se for caso disso, as oportunidades oferecidas pela revisão intercalar. Otimizar a utilização dos instrumentos da UE, incluindo as oportunidades oferecidas pelo programa InvestEU e pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa, com vista a reforçar a competitividade.

3. Simplificar a regulamentação, melhorar os instrumentos regulamentares e reduzir os encargos administrativos, bem como a fragmentação regulamentar entre regiões. Aumentar a eficiência judicial através da racionalização dos processos judiciais e de uma maior digitalização do sistema judicial em todas as regiões. Promover a criação, a inovação e a expansão das empresas, apoiando os investimentos em I&I e o reforço das ligações entre a ciência e as empresas.

4. Melhorar a gestão da água para gerir mais eficazmente a adaptação aos efeitos atuais e futuros das alterações climáticas, reforçando a coordenação entre todos os níveis de governo e os organismos administrativos e intensificando as soluções para a redução dos riscos de seca e inundações e a gestão sustentável da água na agricultura, aumentando a eficiência hídrica e alargando os investimentos em infraestruturas, e apoiando a aplicação de soluções baseadas na natureza. Investir no armazenamento de energia, no transporte e distribuição de eletricidade e nas interligações elétricas transfronteiriças.

5. Aumentar a oferta de habitação através da conclusão da reforma da legislação fundiária, da redução dos prazos de tramitação das licenças, da eliminação dos estrangulamentos administrativos e da prevenção da escassez de mão de obra no setor da construção. Reforçar a oferta de habitação social e a preços acessíveis.

6. Combater a pobreza infantil, melhorando simultaneamente a eficiência, a cobertura e a adequação das transferências sociais e da assistência social. Reduzir a escassez e a inadequação de competências, reforçando o ensino e a formação profissionais duais e aumentando a aprendizagem ao longo da vida, em especial para as pessoas pouco qualificadas. Melhorar as competências básicas e combater o abandono escolar precoce, tendo em conta as diferenças a nível regional.

Feito em Bruxelas, em 8 de julho de 2025.

Pelo Conselho

A Presidente

S. LOSE