COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.6.2024
COM(2024) 609 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 609 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (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 o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[3], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a realização de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela UE. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu, contribui para a recuperação económica e social e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em particular para promover as transições ecológica e digital e tornar mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, para melhorar a coesão territorial na UE e para apoiar a aplicação continuada do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

---

1 JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj?locale=pt.

2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj?locale=pt.

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?locale=pt.

(2) O Regulamento REPowerEU[4], adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressivamente a dependência da UE das importações de combustíveis fósseis russos, o que contribuirá para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da UE, aumentando simultaneamente a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a eficiência energética. 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.

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030»[5], que visa fundamentar as decisões políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em torno de nove vetores que se reforçam mutuamente. Entre estes, o acesso a capital privado, a investigação e inovação, a educação e as competências e o mercado único surgem como prioridades políticas fundamentais para a reforma e o investimento, com vista a dar resposta aos atuais desafios em matéria de produtividade e a reforçar a competitividade da UE e dos Estados-Membros a longo prazo. Em 14 de fevereiro de 2024, a Comissão deu seguimento a essa comunicação publicando o Relatório anual do mercado único e da competitividade[6]. O relatório descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios concorrenciais do mercado único europeu, acompanhando os desenvolvimentos anuais com base nos nove vetores de competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024[7], assinalando o início do ciclo do Semestre Europeu de 2024 para a coordenação das políticas económicas. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades dessa análise, que se articulam em torno das quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2024, em que identificou Espanha como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente um parecer sobre o projeto de plano orçamental de Espanha para 2024. A Comissão adotou ainda uma Recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que o Conselho adotou em 12 de abril de 2024, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que o Conselho adotou em 11 de março de 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da UE, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho. O novo quadro inclui igualmente o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e

---

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?locale=pt.

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, conforme alterado, bem como a Diretiva 2011/85/UE sobre os quadros orçamentais dos Estados-Membros, conforme alterada[8]. Tem como objetivos a sustentabilidade da dívida pública e o crescimento sustentável e inclusivo, através de uma consolidação orçamental gradual, bem como de reformas e investimentos. Promove a apropriação nacional e adota uma perspetiva a médio prazo, associada a uma aplicação coerciva mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro deve apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental estrutural nacional de médio prazo. Estes planos contêm os compromissos assumidos pelo Estado-Membro em termos orçamentais, de reformas e de investimento, abrangendo um período de planeamento de quatro ou cinco anos, dependendo da duração normal das legislaturas no Estado-Membro em causa. A trajetória das despesas líquidas[9] nos planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo deve cumprir os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente de colocar ou manter a dívida das administrações públicas numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, o mais tardar, ou de a manter em níveis prudentes, inferiores a 60 % do PIB, bem como de reduzir e/ou manter o défice orçamental abaixo do valor de referência de 3 % do PIB 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 (UE) 2024/1263, o período de ajustamento pode ser prorrogado, no máximo, por três anos. A fim de apoiar a elaboração desses planos, em [21 de junho] de 2024 a Comissão deverá fornecer aos Estados-Membros orientações sobre o conteúdo dos planos e dos relatórios anuais de progresso subsequentes que terão de apresentar e, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) 2024/1263, transmitir-lhes-á orientações técnicas sobre os ajustamentos orçamentais (trajetórias de referência e informações técnicas, se for caso disso). Os Estados-Membros devem apresentar os seus planos orçamentais estruturais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que cheguem a acordo com a Comissão para prorrogar esse prazo por um período razoável. Os Estados-Membros devem assegurar a participação dos seus parlamentos nacionais e a consulta de instituições orçamentais independentes, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais, conforme adequado.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência 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

---

8 Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj?locale=pt) e Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj?locale=pt).

9 Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/1263 do Conselho, de 29 de abril de 2024 (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj?locale=pt). Por «despesas líquidas» entende-se 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.

formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país de 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(7) Em 30 de abril de 2021, Espanha apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua Decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Espanha[10], que foi alterada em 10 de outubro de 2023 por força do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241 a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável, bem como para incluir o respetivo capítulo REPowerEU[11]. A disponibilização das parcelas está subordinada a uma decisão da Comissão, adotada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que estabeleça que Espanha cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas aplicáveis estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.

(8) Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou o relatório específico de 2024 relativo a Espanha[12], avaliando os progressos realizados em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2023 e fazendo o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados por Espanha na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

(9) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada da situação de Espanha nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 e, em março de 2024, publicou as principais conclusões da avaliação das vulnerabilidades macroeconómicas de Espanha efetuada pelos serviços da Comissão para efeitos do referido regulamento[13]. Em 19 de junho de 2024, a Comissão concluiu que Espanha já não está a ser afetada por desequilíbrios macroeconómicos. Realizaram-se progressos significativos na redução das vulnerabilidades, com relevância transfronteiriça, no que se refere à elevada dívida privada e externa, e registaram-se reduções da dívida pública. Após uma interrupção decorrente da pandemia de COVID-19, o rácio da dívida do setor privado e o rácio negativo da posição líquida de investimento

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

[11] Decisão de Execução do Conselho, de 10 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 2023 INIT).

[12] SWD(2024) 609 final.

[13] SWD(2024) 80 final.

internacional (PLII) retomaram a sua descida em 2021, apoiados pelo forte crescimento do PIB nominal. Ambos deverão continuar a melhorar nos próximos anos, embora de forma mais gradual do que se verificou recentemente, uma vez que o crescimento do PIB nominal deverá ser menos favorável. A balança corrente foi excedentária durante uma década e continuou a aumentar em 2023, refletindo o rápido crescimento das exportações, bem como a diminuição dos preços da energia. Embora o elevado rácio dívida pública/PIB tenha vindo a diminuir, impulsionado por um forte crescimento do PIB nominal, são expectáveis melhorias mais moderadas este ano e no próximo, que reflitam défices orçamentais ainda significativos e um crescimento do PIB nominal menos favorável. A taxa de desemprego apresenta uma tendência decrescente há uma década, prevendo-se que continue a diminuir. O setor bancário manteve-se resiliente num contexto de maior restritividade das condições de financiamento para os mutuários. Realizaram-se progressos políticos significativos na eliminação das vulnerabilidades identificadas, nomeadamente nos últimos anos graças à execução do plano de recuperação e resiliência, mas são necessários mais esforços, em especial para reduzir a elevada dívida pública.

(10) Com base nos dados validados pelo Eurostat[14], o défice das administrações públicas de Espanha diminuiu de 4,7 % do PIB em 2022 para 3,6 % em 2023, enquanto a dívida das administrações públicas caiu de 111,6 % do PIB no final de 2022 para 107,7 % no final de 2023. Tal como anunciado nas Orientações em matéria de política orçamental para 2024[15], a Comissão está a dar o primeiro passo para a abertura de procedimentos relativos aos défices excessivos com base nos dados de execução de 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor. Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE[16], em que analisava a situação orçamental de Espanha, dado que, em 2023, o seu défice das administrações públicas havia excedido o valor de referência de 3 % do PIB. O relatório concluía que, 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 proporá, em julho, a abertura de um procedimento relativo aos défices excessivos em relação a Espanha.

(11) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou[17] que Espanha assegurasse em 2023 uma política orçamental prudente, em particular mantendo um crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo[18], tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico dirigido aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Ao mesmo tempo, recomendou a Espanha que estivesse preparada para ajustar as despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado que Espanha aumentasse o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a

14 Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2024.

15 COM(2023) 141 final.

16 Relatório da Comissão elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 19.6.2024 [COM(2024) 598 final].

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

18 Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2024, estima-se que o crescimento do produto potencial a médio prazo de Espanha em 2023 seja de 7,2 % em termos nominais, com base na taxa média de crescimento potencial real a 10 anos e no deflator do PIB de 2023.

segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. De acordo com as estimativas da Comissão, em 2023, a orientação orçamental[19] foi globalmente neutra, situando-se em –0,2 % do PIB. Em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) teve um contributo contracionista para a orientação orçamental equivalente a 0,3 % do PIB, em consonância com a recomendação do Conselho. O contributo contracionista das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional deveu-se à redução dos custos das medidas de apoio de emergência (orientadas e não orientadas) aos agregados familiares e empresas em resposta aos aumentos dos preços da energia (0,6 pontos percentuais do PIB). Os principais motores do crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas em matéria de receitas) foram as prestações sociais que não em espécie, motivadas pela reavaliação das pensões, e o consumo intermédio, impulsionado pelas despesas no domínio da defesa. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da UE ascenderam a 1,3 % do PIB em 2023. O investimento financiado a nível nacional ascendeu a 2,3 % do PIB em 2023, tendo aumentado nesse ano 0,1 pontos percentuais. Espanha financiou investimentos adicionais através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE. Financiou investimento público para as transições ecológica e digital e para a segurança energética, como o programa Kit Digital, os PERTE[20] para veículos elétricos e conectados, novos centros de ensino e formação profissionais e investimentos no domínio do hidrogénio verde, que são financiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE.

(12) A atualização das projeções macroeconómicas e orçamentais enviadas por Espanha à Comissão em 30 de abril pode resumir-se do seguinte modo: O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais prevê um crescimento real do PIB de 2,0 % em 2024 e de 1,9 % em 2025, devendo o deflator do PIB aumentar 3,5 % em 2024 e 2,8 % em 2025. O défice das administrações públicas deverá diminuir para 3,0 % do PIB em 2024 e 2,5 % do PIB em 2025 e o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 105,5 % no final de 2024 e para 104,1 % no final de 2025. As projeções apresentadas por Espanha não incluem projeções orçamentais para além de 2025.

(13) Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 2,1 % em 2024 e de 1,9 % em 2025 e para uma inflação IHPC de 3,1 % em 2024 e de 2,3 % em 2025.

(14) Aponta igualmente para um défice orçamental de 3,0 % do PIB em 2024 e para uma diminuição do rácio dívida pública/PIB, para 105,5 % no final do mesmo ano. A

---

[19] 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 (e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União. Um sinal negativo (positivo) do indicador indica uma política orçamental expansionista (contracionista).

[20] *Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica* (Projetos estratégicos para a recuperação e a transformação económica).

diminuição do défice em 2024 reflete principalmente a eliminação gradual das medidas destinadas a atenuar o impacto social e económico da anterior crise energética. Segundo as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2024 deverá ser neutra (0,0 % do PIB).

(15) As mesmas previsões apontam para que as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência representem 1,3 % do PIB em 2024, face a 0,7 % do PIB em 2023. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitirão realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo e na dívida das administrações públicas de Espanha. As mesmas previsões apontam para que, em 2024, 1,0 % do PIB seja financiado por meio de empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, face a 0,0 % do PIB em 2023.

(16) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou[21] que Espanha assegurasse uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional[22] em 2024 a um máximo de 2,6 %. Na execução dos seus orçamentos de 2023 e na elaboração dos seus projetos de planos orçamentais para 2024, os Estados-Membros foram convidados a ter em conta que a Comissão iria propor ao Conselho a abertura de procedimentos relativos aos défices excessivos com base nos dados de execução de 2023. Segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024 as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional por Espanha deverão aumentar 3,8 % em 2024[23], valor que é superior à taxa máxima de crescimento recomendada. As despesas que ultrapassam a taxa máxima de crescimento recomendada das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional correspondem a 0,5 % do PIB em 2024. Esta situação poderá não ser consentânea com a recomendação do Conselho.

(17) Além disso, o Conselho recomendou a Espanha que eliminasse progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. O Conselho especificou ainda que, caso novos aumentos dos preços da energia exigissem medidas de apoio novas ou a prossecução das medidas de apoio em vigor, Espanha deveria garantir que estas fossem orientadas para a proteção das empresas e dos agregados familiares vulneráveis, comportáveis do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão estimou o custo orçamental líquido[24] das medidas de apoio de emergência à energia em 0,9 % do PIB em 2023, 0,2 % em 2024 e –0,1 % em 2025.

---

21 Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2023 (JO C 312 de 1.9.2023, p. 77).

22 A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional líquida de i) medidas discricionárias em matéria de receitas; ii) despesas com juros; iii) despesas cíclicas com o desemprego; e iv) e medidas pontuais e outras medidas temporárias.

23 Este valor tem em conta as medidas pontuais de 2024 equivalentes a 0,2 % do PIB, relacionadas com decisões judiciais a favor do reembolso, por parte do governo, do excesso de impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e sobre as sociedades cobrados no passado aos cidadãos e às empresas.

24 Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros excecionais dos fornecedores de energia.

Pressupõe-se, nomeadamente, que a redução do IVA sobre o gás, o imposto especial sobre a eletricidade, os subsídios aos transportes públicos e a compensação dos fornecedores de eletricidade para cobrir os custos e evitar o défice se mantenham em vigor durante parte de 2024. Se as poupanças correspondentes fossem utilizadas para reduzir o défice orçamental, como recomendado pelo Conselho, estas projeções implicariam um ajustamento orçamental de 0,7 % do PIB em 2024, enquanto as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional[25] terão um contributo contracionista para a orientação orçamental equivalente a 0,3 % do PIB nesse ano. Prevê-se que as medidas de apoio de emergência à energia sejam eliminadas o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. Este valor é consentâneo com a recomendação do Conselho. Não se prevê, contudo, que as poupanças correspondentes sejam integralmente utilizadas para reduzir o défice orçamental. Esta situação poderá não ser consentânea com a recomendação do Conselho.

(18) Além disso, o Conselho recomendou que Espanha preservasse o investimento público financiado a nível nacional e assegurasse a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União, em especial para promover as transições ecológica e digital. De acordo com as previsões da primavera de 2024 apresentadas pela Comissão, o investimento público financiado a nível nacional deverá aumentar, passando de 2,3 % do PIB em 2023 para 2,4 % do PIB em 2024. Este valor é consentâneo com a recomendação do Conselho. Por seu lado, a despesa pública financiada por receitas dos fundos da UE, incluindo subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, deverá também aumentar (passando de 1,3 % do PIB em 2023) para 1,6 % do PIB em 2024.

(19) Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização e num cenário de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para um défice das administrações públicas de 2,8 % do PIB em 2025, com um aumento das despesas líquidas de 4,0 % no mesmo ano. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB diminua para 104,8 % do PIB até final de 2025.

(20) No âmbito das novas regras de governação económica da UE, a Espanha terá de elaborar um plano orçamental estrutural de médio prazo para reduzir o défice e a dívida pública. Este plano poderá combinar a adoção de medidas em matéria de receitas e despesas com investimentos e reformas para promover um crescimento económico mais robusto e sustentável. Espanha é um país altamente endividado, com uma estrutura de governação descentralizada. No seu quadro orçamental nacional, a administração central fixa metas para as regiões em termos de saldo estrutural e rácio dívida/PIB, bem como em relação à taxa máxima de crescimento das despesas nominais (regra de despesa). A fim de assegurar o cumprimento das novas regras de governação económica da UE, o quadro orçamental nacional poderá ter de ser atualizado. A evolução demográfica deverá conduzir a um aumento significativo das despesas públicas relacionadas com a saúde, os cuidados continuados e as pensões. No que diz respeito às pensões, os défices de sustentabilidade orçamental a médio e longo prazo podem ser colmatados através da plena aplicação da «cláusula de encerramento»

[25] Este contributo é medido como a variação da despesa primária das administrações públicas, líquida i) do impacto orçamental incremental das medidas discricionárias em matéria de receitas; ii) das medidas pontuais; iii) das despesas cíclicas com o desemprego; e iv) das despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação à taxa média de crescimento potencial do PIB nominal a médio prazo (10 anos), expressa como rácio do PIB nominal.

introduzida pela reforma de 2023. As reformas fiscais devem constituir uma parte central da estratégia de consolidação orçamental. Neste contexto, as reformas incluídas no plano de recuperação e resiliência, baseadas nas recomendações dos peritos entretanto fornecidas, visam: i) tornar o sistema fiscal mais eficaz e moderno e adaptá-lo às novas tendências; ii) apoiar a transição ecológica; e iii) aumentar as receitas e promover a equidade. Por outro lado, Espanha terá margem para cobrar mais receitas fiscais relacionadas com o ambiente (1,5 % do PIB em 2022 contra 2,0 % para o agregado da UE), nomeadamente reforçando a aplicação do princípio do poluidor-pagador. As medidas para concretizar os objetivos do plano de recuperação e resiliência poderão também incluir o aumento dos impostos sobre o consumo, acompanhado de medidas compensatórias específicas que protejam as pessoas vulneráveis; tal reforçará igualmente a capacidade das transferências sociais para reduzir as desigualdades e a pobreza, que continuam a ser elevadas e afetam especialmente as crianças. A aplicação das recomendações pela autoridade orçamental independente espanhola (AIReF) continua a ser fundamental para melhorar a qualidade e a eficiência das despesas públicas, que podem também beneficiar de uma aplicação ambiciosa do quadro de análise das despesas. Este aspeto reveste-se de especial importância para a saúde, a fim de melhorar a relação custo-eficácia e corrigir as disparidades regionais em termos de acesso e qualidade, bem como para satisfazer as necessidades significativas de investimento nos cuidados primários.

(21) Da mesma forma, a realização de esforços adicionais baseados nas medidas do plano de recuperação e resiliência poderá reforçar a resiliência económica e apoiar o crescimento potencial, contribuindo para a adoção de uma trajetória orçamental mais progressiva. Tal inclui a área da carga regulamentar e do ambiente empresarial, em particular a reforma da regulamentação em função da dimensão nos domínios do trabalho, da auditoria e da fiscalidade, com o objetivo de melhorar a eficiência na afetação de capital e mão de obra, apoiar o investimento e ajudar a aumentar a produtividade. Colmatar as lacunas existentes na eficiência judicial reduziria igualmente as distorções económicas. O tempo necessário para resolver os processos cíveis e comerciais continua a ser longo e a demora na renovação do Conselho Geral do Poder Judicial causa estrangulamentos na nomeação de juízes superiores. Há também margem para continuar a apoiar a inovação. Um maior investimento em I&D e o reforço das ligações ao ecossistema científico podem aumentar a produtividade das empresas. Representando 1,4 % do PIB em 2022, a intensidade de I&D em Espanha estagnou em relação a 2021 e continua a ser bastante inferior à média da UE, de 2,2 %, principalmente devido ao diferencial da despesa privada (0,8 % do PIB, significativamente abaixo da média da UE de 1,5 %). Apesar das medidas previstas no plano de recuperação e resiliência revisto e nos programas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional adotados, parecem justificar-se mais esforços para apoiar a despesa privada em I&D e a transferência de conhecimentos entre organismos de investigação privados e públicos. As medidas específicas poderão incluir: i) fazer com que as organizações públicas de investigação se baseiem mais no desempenho e aumentem o seu nível de profissionalismo; e ii) melhorar a coordenação do sistema científico, tecnológico e de inovação na conceção e execução de políticas de investigação e inovação nos diferentes níveis de administração.

(22) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. As reformas e investimentos devem ajudar a resolver eficazmente a totalidade ou uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas

por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a rápida prossecução da efetiva execução do plano, incluindo o capítulo REPowerEU, será essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo de Espanha através da transição ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para cumprir os compromissos assumidos no plano até agosto de 2026, é essencial que Espanha continue a executar as reformas e acelere os investimentos, resolvendo os atrasos emergentes e assegurando simultaneamente uma forte capacidade administrativa. A dimensão e a complexidade do plano exigem ações específicas para garantir que as reformas e os investimentos possam ser plenamente concluídos a tempo. O mesmo se aplica aos desafios relacionados com a capacidade de absorção. Os investimentos estão altamente concentrados no final do período de execução do plano de recuperação e resiliência e merecem especial atenção. Também há margem para reforçar a coordenação entre os diferentes níveis da administração; simultaneamente a simplificação dos procedimentos aceleraria a receção dos fundos pelos beneficiários finais. Estes elementos são particularmente relevantes para superar desafios relacionados com a absorção do montante considerável de fundos geridos através de instrumentos financeiros estabelecidos no plano de recuperação e resiliência alterado. A participação sistemática das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser importante para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além do plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

(23) No âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão, nos termos do artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, Espanha deverá proceder, até março de 2025, a uma revisão dos vários programas, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024, assim como o respetivo plano nacional em matéria de energia e clima. Essa revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da UE previsto em cada programa. Espanha registou progressos na execução da política de coesão e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, mas subsistem desafios. O PIB *per capita* continua a ser inferior a 75 % da média da UE em oito regiões espanholas. É fundamental acelerar a execução dos programas da política de coesão e reforçar a capacidade administrativa em todos os níveis. As prioridades acordadas nos programas continuam a ser pertinentes. Para além das medidas ligadas à capacidade administrativa, é particularmente importante que os investimentos na inovação empresarial e nas capacidades de I&D sejam rapidamente executados, especialmente nas indústrias identificadas por estratégias regionais de especialização inteligente. Os investimentos na transição ecológica, em consonância com o plano nacional em matéria de energia e clima, em particular os investimentos na gestão da água, na economia circular, na adaptação às alterações climáticas e na atenuação dos seus efeitos, continuam a ser fundamentais, especialmente nos territórios mais afetados, como as Canárias e as zonas costeiras no leste e no sul de Espanha. Os investimentos que aumentem a atratividade e a competitividade das regiões que registam um declínio demográfico são fundamentais para assegurar a convergência. Além disso, continua a ser necessário promover a (re)integração dos desempregados de longa duração e dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, reforçar a orientação profissional, resolver o problema da inadequação das competências e aplicar a Garantia Europeia para a Infância. Estas medidas contribuiriam igualmente para apoiar a convergência social ascendente, em

consonância com a análise mais aprofundada realizada pelos serviços da Comissão com base nas características do quadro de convergência social[26]. Espanha também poderá utilizar a iniciativa Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa para apoiar a transformação industrial, nomeadamente investindo no desenvolvimento e fabrico de tecnologias estratégicas e nas respetivas cadeias de valor, em especial nos domínios da inovação de tecnologia profunda, das energias limpas e da eficiência dos recursos, da agricultura e das biotecnologias utilizadas no âmbito da saúde.

(24) Para além dos desafios económicos, sociais e ambientais abordados pelo plano de recuperação e resiliência e outros fundos da UE, Espanha enfrenta desafios adicionais relacionados com a escassez significativa e crescente de água e o *stress* hídrico. Como se verificou em 2023 e 2024, a frequência do estado de seca de emergência em determinadas regiões está a aumentar e já não se limita aos meses de verão. A antecipação e a gestão 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, continuam a ser um dos principais desafios em Espanha, que é um dos países mais afetados na UE. Prevê-se que as alterações climáticas aumentem a frequência e a gravidade das secas e inundações, afetando negativamente as pessoas, a biodiversidade, as finanças públicas e a competitividade. Embora o plano de recuperação e resiliência alterado e outros fundos da UE incluam medidas para melhorar a situação do setor da água em Espanha, é necessário envidar mais esforços, especialmente em matéria de gestão sustentável da água. Um maior investimento em infraestruturas contribuiria para melhorar a gestão da água, nomeadamente no setor agrícola, que é o principal consumidor de água, em consonância com o plano estratégico da PAC de Espanha[27]. Entre as medidas com potencial para serem reforçadas contam-se os investimentos na recolha e tratamento de águas residuais, a reutilização da água, a redução das fugas nas redes e no abastecimento geral de água, o aumento da utilização de culturas resilientes às alterações climáticas, a melhoria da monitorização e a promoção de soluções baseadas na natureza, da prevenção de inundações e da recuperação dos rios. Além disso, os mecanismos para uma melhor coordenação entre os diferentes níveis de administração, nomeadamente em matéria de aplicação e execução eficazes, ajudariam as medidas existentes a atingir todo o seu potencial.

(25) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou que, em 2024, esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à Recomendação sobre a política económica na área do euro. No que respeita a Espanha, as recomendações (1), (2) e (3) contribuirão para a execução da primeira, segunda e quarta recomendações para a área do euro,

RECOMENDA QUE Espanha tome medidas em 2024 e 2025 no sentido de:

1. Apresentar atempadamente o plano orçamental estrutural de médio prazo. Em consonância com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento reformulado,

[26] SWD(2024) 132 final.
[27] C(2022) 6017 final.

limitar o crescimento das despesas líquidas[28] em 2025 a um ritmo compatível com a colocação da dívida das administrações públicas numa trajetória descendente plausível a médio prazo e com a redução do défice das administrações públicas para um nível inferior ao valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. Assegurar a sustentabilidade orçamental, nomeadamente: i) revendo e simplificando o sistema fiscal para apoiar o crescimento económico e o emprego, a coesão e a transição ecológica; e ii) melhorar a qualidade, a eficiência e a equidade da despesa pública.

2. Reforçar a capacidade administrativa para a gestão dos fundos da UE, acelerar os investimentos e manter a dinâmica na execução das reformas. Resolver os atrasos emergentes, a fim de permitir uma execução contínua, rápida e eficaz do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, de forma a assegurar a conclusão das reformas e dos investimentos até agosto de 2026. Acelerar a execução dos programas da política de coesão. No contexto da revisão intercalar, continuar a centrar-se nas prioridades acordadas, tendo simultaneamente em conta as oportunidades proporcionadas pela iniciativa Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa a fim de melhorar a competitividade.

3. Melhorar a gestão da água para abordar de forma mais eficaz a adaptação aos efeitos atuais e futuros das alterações climáticas e assegurar a resiliência económica, social e ambiental a longo prazo, melhorando a coordenação entre todos os níveis de governo e administração, ampliando as soluções existentes para a gestão sustentável da água na agricultura, a eficiência hídrica e os investimentos em infraestruturas, e apoiando o desenvolvimento de soluções baseadas na natureza.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

[28] Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se por «despesas líquidas» as despesas públicas líquidas de despesas com juros, medidas discricionárias em matéria de receitas, despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e medidas pontuais e outras medidas temporárias.