C/2025/643

10.2.2025

# RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

## de 21 de janeiro de 2025

## que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Espanha

(C/2025/643)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º,

Tendo em conta o Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente o artigo 17.º,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

**CONSIDERAÇÕES GERAIS**

(1) A reforma do quadro de governação económica da UE entrou em vigor em 30 de abril de 2024. O Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral [1], juntamente com as versões mais recentes do Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos [2] e da Diretiva 2011/85/UE do Conselho relativa aos quadros orçamentais dos Estados-Membros [3], constituem os elementos essenciais do quadro de governação económica da UE reformado. O quadro visa fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência através de reformas e investimentos, bem como prevenir défices orçamentais excessivos. Promove igualmente a apropriação nacional e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente das regras.

(2) Os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo que os Estados-Membros apresentam ao Conselho e à Comissão estão no centro do novo quadro de governação económica. Os planos devem cumprir dois objetivos: i) assegurar que, nomeadamente, no final do período de ajustamento, a dívida das administrações públicas esteja numa trajetória descendente plausível, ou permaneça em níveis prudentes, e que o défice das administrações públicas seja reduzido para um nível inferior a 3 % do PIB e mantido abaixo deste valor de referência a médio prazo, e ii) assegurar a concretização de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e a dar resposta às prioridades comuns da UE. Para o efeito, cada plano deve apresentar um compromisso a médio prazo no sentido de assegurar uma trajetória das despesas líquidas [4] que estabeleça efetivamente uma restrição orçamental durante o período de vigência do plano, abrangendo quatro ou cinco anos (dependendo da duração normal da legislatura no Estado-Membro). Além disso, o plano deve explicar de que modo o Estado-Membro assegurará a concretização de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, em particular nas recomendações específicas por país (nomeadamente as que digam respeito ao procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, se for o caso), e o modo como o Estado-Membro irá dar resposta às prioridades comuns da União. O período de ajustamento orçamental abrange um período de quatro anos, podendo ser prorrogado por um máximo de três anos caso o Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto de reformas e investimentos pertinentes que cumpram os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263.

(3) Após a apresentação do plano, a Comissão deve avaliar se o mesmo cumpre os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263.

---

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

[2] 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).

[3] 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).

[4] Por «despesas líquidas», na aceção do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/1263, 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.

(4) Com base numa recomendação da Comissão, o Conselho deve então adotar uma recomendação que defina a trajetória das despesas líquidas do Estado-Membro em causa e, se for caso disso, aprovar o conjunto de compromissos assumidos em matéria de reformas e de investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento orçamental.

**CONSIDERAÇÕES RESPEITANTES À ESPANHA**

(5) Em 15 de outubro de 2024, a Espanha apresentou o seu plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo ao Conselho e à Comissão. A apresentação teve lugar na sequência de uma prorrogação do prazo previsto no artigo 36.º, n.º 1, alínea a) do Regulamento (UE) 2024/1263, tal como acordado com a Comissão atentas as razões apresentadas pela Espanha.

**Processo anterior à apresentação do plano**

(6) Para enquadrar o diálogo conducente à apresentação dos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo, em 21 de junho de 2024 a Comissão enviou, em conformidade com o artigo 9.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória de referência ([5]) para a Espanha. A Comissão publicou a trajetória de referência em 15 de outubro de 2024 ([6]). A trajetória de referência é baseada no risco e assegura que, até ao final do período de ajustamento orçamental e na ausência de novas medidas orçamentais para além do período de ajustamento, a dívida das administrações públicas esteja numa trajetória descendente plausível ou permaneça em níveis prudentes a médio prazo, e que o défice das administrações públicas seja reduzido para um nível inferior a 3 % do PIB durante o período de ajustamento e mantido abaixo desse valor de referência a médio prazo. O médio prazo é definido como o período de dez anos subsequente ao final do período de ajustamento. Em conformidade com os artigos 7.º e 8.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória de referência é também coerente com a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida e com a salvaguarda relativa à resiliência do défice.

A trajetória de referência para a Espanha determina que, com base nos pressupostos da Comissão subjacentes às orientações prévias transmitidas em junho de 2024 e pressupondo um período de ajustamento de sete anos, as despesas líquidas não deverão crescer mais do que os valores apresentados no quadro 1. Esses valores correspondem a um crescimento médio das despesas líquidas de 2,8 % ao longo do período de ajustamento (2025-2031) e de 2,9 % durante o período abrangido pelo plano (2025-2028).

**Quadro 1: Trajetória de referência fornecida pela Comissão à Espanha em 21 de junho de 2024**

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | Média 2025-2028 | Média 2025-2031 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Crescimento máximo das despesas líquidas (anual, %) | 3,2 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,9 | 2,8 |

Fonte: cálculos da Comissão.

(7) Em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Espanha e a Comissão realizaram um diálogo técnico entre julho e outubro de 2024. O diálogo centrou-se na trajetória das despesas líquidas prevista pela Espanha e nos pressupostos subjacentes (em especial, a utilização de atualizações baseadas em dados), bem como no conjunto previsto de compromissos em matéria de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento, tais como medidas relativas ao ambiente regulamentar, ao capital humano, à oferta de habitação, à fiscalidade e às despesas públicas. O diálogo analisou também a concretização prevista das reformas e dos investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e a dar resposta às prioridades comuns da União em matéria de transição ecológica e digital justa, resiliência social e económica, segurança energética e reforço das capacidades de defesa.

(8) O plano apresentado pela Espanha não faculta informações sobre um processo prévio de consulta com as partes interessadas nacionais pertinentes (incluindo os parceiros sociais).

([5]) As orientações prévias transmitidas aos Estados-Membros e ao Comité Económico e Financeiro incluem trajetórias sem e com prorrogação do período de ajustamento (abrangendo quatro e sete anos, respetivamente). Incluem igualmente as principais condições iniciais e pressupostos subjacentes utilizados no quadro de projeção da dívida pública a médio prazo da Comissão. A trajetória de referência foi calculada com base na metodologia descrita no Relatório da Sustentabilidade da Dívida de 2023 da Comissão (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Baseia-se nas previsões da primavera de 2024 da Comissão Europeia e na sua prorrogação a médio prazo até 2033, sendo que o crescimento do PIB a longo prazo e os custos do envelhecimento demográfico estão em consonância com o *relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico*, elaborado conjuntamente pela Comissão e pelo Conselho (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report--economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

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

(9) A instituição orçamental independente espanhola, a AIReF, emitiu um parecer sobre as previsões macroeconómicas e os pressupostos macroeconómicos subjacentes à trajetória plurianual das despesas líquidas. O cenário macroeconómico de 2024 a 2026, que serve de ponto de partida para as projeções macroeconómicas e a análise da sustentabilidade da dívida, foi aprovado pela AIReF.

**Outros processos conexos**

(10) Em 21 de outubro de 2024, o Conselho dirigiu à Espanha uma série de recomendações específicas por país (REP) no contexto do Semestre Europeu ([7]).

**AVALIAÇÃO DO PLANO PELA COMISSÃO**

(11) Em conformidade com o artigo 16.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Comissão avaliou o plano, com as seguintes conclusões:

**Situação e perspetivas macroeconómicas e orçamentais**

(12) Em 2023, a atividade económica na Espanha cresceu 2,7 %, impulsionada por uma evolução sólida do mercado de trabalho, que sustentou o consumo privado, bem como pelo contributo das exportações líquidas e do consumo público. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, a economia deverá crescer 3,0 % em 2024, graças à evolução positiva do consumo público e privado, sustentada pela dinâmica criação de emprego e pelos ganhos no rendimento real das famílias, bem como pelo contributo da atividade turística. Prevê-se que o PIB real aumente 2,3 % em 2025, graças ao crescimento do consumo e à esperada retoma generalizada do investimento, nomeadamente em equipamento e habitação, que deverão sustentar a atividade económica. Por agora, prevê-se que o PIB real aumente 2,1 % em 2026, devido à procura interna, que deverá sustentar a expansão económica. Ao longo do horizonte de previsão (ou seja, 2024-2026), o PIB potencial da Espanha deverá diminuir ligeiramente, passando de 2,4 % em 2023 para 2,3 % em 2026, à medida que o contributo da mão de obra para o crescimento potencial se for reduzindo. A taxa de desemprego situou-se em 12,2 % em 2023, com as projeções da Comissão a apontarem para que se situe em 11,5 % em 2024, 11,0 % em 2025 e 10,7 % em 2026. Em 2024, a inflação (deflator do PIB) diminuiu dos 6,2 % registados em 2023 para 3,1 %, prevendo-se que se situe em 2,4 % em 2025 e 2,0 % em 2026.

(13) No que respeita à evolução orçamental, o défice das administrações públicas da Espanha ascendeu a 3,5 % do PIB em 2023. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, deverá situar-se em 3,0 % do PIB em 2024, diminuir novamente para 2,6 % do PIB em 2025 e, num cenário de políticas inalteradas, estabilizar, de modo geral, em 2026 (2,7 %). As previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia não abrangem o projeto de orçamento da Espanha para 2025, ainda não adotado pelo Governo espanhol à data da sua publicação. A dívida das administrações públicas situava-se em 105,1 % do PIB no final de 2023. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, o rácio da dívida deverá diminuir para 102,3 % do PIB no final de 2024, continuando a diminuir para 101,3 % do PIB no final de 2025 e 101,1 % no final de 2026. As previsões orçamentais da Comissão não têm em conta os compromissos políticos incluídos nos planos de médio prazo até que os mesmos sejam sustentados por medidas políticas anunciadas de forma credível e suficientemente especificadas.

**Trajetória das despesas líquidas e principais pressupostos macroeconómicos do plano**

(14) O plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Espanha abrange o período 2025-2028 e apresenta um ajustamento orçamental ao longo de quatro anos.

(15) O plano contém as informações exigidas nos termos do artigo 13.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

(16) O plano compromete-se a respeitar a trajetória das despesas líquidas indicada no quadro 2, correspondente a um crescimento médio das despesas líquidas de 3,4 % ao longo dos anos 2025-2028. Além disso, a Espanha compromete-se a realizar um conjunto de reformas e investimentos com vista a alargar o período de ajustamento para sete anos (2025-2031), durante o qual se prevê que o crescimento médio das despesas líquidas seja de 3,0 %.

O crescimento médio das despesas líquidas indicado no plano para o período de ajustamento (2025-2031) situa-se acima da trajetória de referência transmitida pela Comissão em 21 de junho de 2024.

O plano pressupõe que o crescimento do PIB potencial aumente de 1,9 % para 2,1 % em 2025-2027 e, em seguida, diminua gradualmente para 1,1 % até 2031. Além disso, o plano prevê que a taxa de crescimento do deflator do PIB diminua para 2,7 % em 2025, em comparação com 3,1 % em 2024, continuando a diminuir para 2,4 % em 2026-2028 e 2,3 % em 2029-2031.

([7]) Recomendação do Conselho, de 21 de outubro de 2024, sobre as políticas económicas, orçamentais, de emprego e estruturais da Espanha.

**Quadro 2: Trajetória das despesas líquidas e principais pressupostos do plano da Espanha**

| | | | | | | Prorrogação do período de ajustamento | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | Média durante o período de vigência do plano 2025-2028 | Média ao longo do período de ajustamento 2025–2031 |
| Crescimento das despesas líquidas (anual, %) | 5,3 | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 3,0 | 3,0 | 2,5 | 2,4 | 3,4 | 3,0 |
| Crescimento das despesas líquidas (cumulativo, a partir do ano-base de 2023, %) | 5,3 | 9,2 | 13,0 | 16,6 | 20,1 | 23,7 | 26,8 | 29,9 | n/a | n/a |
| Crescimento do PIB potencial (%) | 1,9 | 2,0 | 2,1 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 1,2 | 1,1 | 1,9 | 1,6 |
| Inflação (crescimento do deflator do PIB) (%) | 3,1 | 2,7 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,5 | 2,4 |

Fonte: plano orçamental-estrutural de médio prazo da Espanha e cálculos da Comissão.

**Implicações dos compromissos do plano em matéria de despesas líquidas para a dívida das administrações públicas**

(17) Se a trajetória das despesas líquidas definida no plano e os pressupostos subjacentes se concretizarem, a dívida das administrações públicas deverá, segundo o plano, registar uma diminuição gradual, passando de 102,5 % do PIB em 2024 para 90,6 % do PIB no final do período de ajustamento (2031), de acordo com o quadro seguinte. Após o ajustamento, a médio prazo (ou seja, até 2041), a dívida das administrações públicas deverá continuar a diminuir gradualmente, de acordo com o plano, atingindo 76,8 % do PIB em 2041.

**Quadro 3: Evolução da dívida e do saldo das administrações públicas no plano da Espanha**

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2041 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dívida das administrações públicas (% do PIB) | 105,0 | 102,5 | 101,4 | 100,1 | 98,4 | 96,6 | 94,8 | 92,8 | 90,6 | 76,8 |
| Saldo das administrações públicas (% do PIB) | - 3,5 | - 3,0 | - 2,5 | - 2,1 | - 1,8 | - 1,6 | - 1,5 | - 1,2 | - 0,8 | - 2,0 |

Fonte: plano orçamental-estrutural de médio prazo da Espanha.

Assim, de acordo com o plano, o rácio da dívida das administrações públicas deverá seguir uma trajetória descendente até ao final do período de ajustamento (2031). Tal é plausível, uma vez que, com base nos pressupostos do plano, se prevê que a dívida diminua ao longo dos dez anos seguintes ao período de ajustamento de acordo com todos os testes de esforço determinísticos da análise da sustentabilidade da dívida efetuada pela Comissão, e as projeções estocásticas indicam com uma probabilidade suficientemente elevada que a dívida diminuirá.

Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com o requisito da dívida estabelecido no artigo 6.º, alínea a), e no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263.

**Implicações dos compromissos do plano em matéria de despesas líquidas para o saldo das administrações públicas**

(18) Com base na trajetória das despesas líquidas e nos pressupostos do plano, o défice das administrações públicas deverá situar-se em 3,0 % do PIB em 2024 e diminuir gradualmente para 0,8 % do PIB em 2031.

Assim, de acordo com o plano, o saldo das administrações públicas não deverá ultrapassar o valor de referência de 3 % do PIB para o défice no final do período de ajustamento (2031).

Além disso, nos dez anos seguintes ao período de ajustamento (ou seja, até 2041), o défice das administrações públicas não deverá ultrapassar 3 % do PIB.

Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com o requisito do défice estabelecido no artigo 6.º, alínea b), e no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263.

**Perfil temporal do ajustamento orçamental**

(19) O perfil temporal do ajustamento orçamental, medido como a variação do saldo primário estrutural, conforme descrito no plano, é linear, tal como exigido pelo artigo 6.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2024/1263. Além disso, o ajustamento orçamental durante os primeiros quatro anos do plano é proporcional ao esforço de ajustamento total.

Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com a cláusula de salvaguarda de não diferimento estabelecida no artigo 6.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2024/1263.

**Quadro 4: Evolução do saldo primário estrutural no plano da Espanha**

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Saldo primário estrutural (% do PIB) | - 0,9 | - 0,6 | - 0,2 | 0,2 | 0,7 | 1,1 | 1,5 | 1,9 | 2,3 |
| Variação do saldo primário estrutural (p.p.) | n/a | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |

Fonte: plano orçamental-estrutural de médio prazo da Espanha.

**Coerência do plano com a salvaguarda relativa à resiliência do défice**

(20) Em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento (UE) 2024/1263, o ajustamento anual do saldo primário estrutural não deve ser inferior a 0,25 % do PIB se o défice estrutural se mantiver acima de 1,5 % do PIB no ano anterior, a fim de alcançar uma margem de resiliência comum em termos estruturais de 1,5 % do PIB. O ajustamento orçamental resultante dos compromissos políticos e dos pressupostos macroeconómicos do plano é de 0,4 % do PIB em cada ano entre 2025 e 2031. Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com a salvaguarda relativa à resiliência do défice.

**Coerência do plano com a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida**

(21) Em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (UE) 2024/1263, uma vez que a dívida das administrações públicas será, segundo o plano, superior a 90 % do PIB durante o período de ajustamento, o rácio da dívida deve diminuir, em média, pelo menos 1 ponto percentual por ano até ser inferior a 90 %, após o que deverá diminuir 0,5 pontos percentuais, em média. Esta diminuição média é calculada ao longo do período 2024-2031 e ascende a 1,7 pontos percentuais (ver quadro 3). Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida.

**Pressupostos macroeconómicos do plano**

(22) O plano baseia-se num conjunto de pressupostos diferentes dos pressupostos da Comissão transmitidos à Espanha em 21 de junho de 2024. Em particular, o plano utiliza pressupostos diferentes relativamente a seis variáveis, a saber, o ponto de partida (ou seja, as condições orçamentais e macroeconómicas em 2024), o crescimento do PIB potencial, o crescimento do deflator do PIB, o crescimento do PIB real e a redução do hiato do produto, a taxa de juro nominal implícita e os pressupostos das receitas. É necessária uma cuidadosa avaliação destas diferenças entre os pressupostos para assegurar que sejam sustentados por argumentos económicos sólidos e baseados em dados, especialmente porque o crescimento médio das despesas líquidas previsto no plano se situa acima da trajetória de referência.

As diferenças com um impacto mais significativo no crescimento médio das despesas líquidas são enumeradas a seguir, juntamente com uma avaliação de cada diferença considerada isoladamente.

— O plano utiliza diferentes pressupostos do PIB potencial em comparação com as orientações prévias. As revisões do nível anterior do PIB potencial implicam um menor hiato do produto positivo em 2024, o que, por sua vez, implica um saldo primário estrutural mais elevado nesse ano. Além do mais, o crescimento do PIB potencial durante o período de ajustamento de 2025-2031 é superior em 0,2 pontos percentuais, em média, ao dos pressupostos da primavera de 2024 da Comissão, mas é inferior em 0,2 pontos percentuais às previsões do outono de 2024 da Comissão. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja superior ao baseado na trajetória de referência. O maior crescimento do PIB potencial durante o período de ajustamento resulta de uma atualização das séries do PIB potencial, efetuada pela Espanha, com base na metodologia comummente acordada da UE. Esta atualização integra projeções macroeconómicas de curto prazo da Espanha no plano, que são ligeiramente mais favoráveis do que as das orientações prévias, mas estão, de um modo geral, em consonância com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia. As projeções a mais curto prazo da Espanha incluem também a revisão em alta das séries históricas de crescimento do PIB real, na sequência da revisão estatística publicada pelo Eurostat na sua revisão intercalar, e a atualização das projeções demográficas do Eurostat. Por conseguinte, este pressuposto é considerado devidamente justificado.

— O plano difere das orientações prévias em dois aspetos relativos ao pressuposto do crescimento do deflator do PIB. Em primeiro lugar, baseando-se no aumento dos custos unitários do trabalho, o plano inclui um crescimento do deflator do PIB para 2025 superior em 0,4 pontos percentuais ao das orientações prévias. Trata-se de um valor superior em 0,3 pontos percentuais às previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia e também às previsões do conselho orçamental independente espanhol (AIReF) ([8]). Por conseguinte, a Comissão considera que este pressuposto não está devidamente justificado para 2025. Em segundo lugar, a partir de 2026, o crescimento do deflator do PIB converge mais rapidamente e para um nível inferior (2,2 %) ao que seria exigido por força do quadro comum de análise da sustentabilidade da dívida (2,6 % nas orientações prévias e 2,4 % com base em expectativas de mercado atualizadas em setembro de 2024). Por conseguinte, este pressuposto é mais prudente e é considerado devidamente justificado. De um modo geral, o crescimento médio do deflator do PIB durante todo o período de projeção (2025-2041) constante do plano (2,3 %) é inferior ao baseado nos pressupostos da Comissão, que ascende a 2,4 %. Os pressupostos sobre o crescimento do deflator do PIB contribuem para que o crescimento médio das despesas líquidas constante do plano seja inferior ao baseado nos pressupostos da Comissão.

— No plano, as projeções relativas ao custo do envelhecimento demográfico e, em especial, das despesas com pensões, continuam a estar em plena consonância com o quadro comum de análise da sustentabilidade da dívida, que se baseia no relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico. No entanto, o plano afasta-se do pressuposto de «políticas orçamentais inalteradas» aplicado para além do período de ajustamento. No âmbito do quadro comum de análise da sustentabilidade da dívida, pressupõe-se que as projeções das contribuições sociais, incluindo as pagas para o sistema de pensões, se mantenham constantes em relação ao PIB durante os dez anos que se seguem ao termo do período de ajustamento, ou seja, de 2032 a 2041. Em contrapartida, o plano internaliza o impacto das medidas compensatórias em matéria de receitas, legisladas em 2023 (juntamente com a reforma do sistema de pensões), que continuará a fazer-se sentir após 2031. Tal conduz a um aumento cumulativo das contribuições sociais de 1,8 pontos percentuais do PIB durante esses dez anos, o que melhora a dinâmica da dívida. Por conseguinte, estas medidas reduzem o ajustamento necessário para colocar a dívida numa trajetória descendente plausível e permitem que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento constante do plano seja superior ao baseado nos pressupostos da Comissão. Este pressuposto baseia-se na descrição das medidas legislativas constantes da ficha sobre a Espanha que acompanha o relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico ([9]). Por conseguinte, este pressuposto é considerado devidamente justificado.

As diferenças remanescentes nos pressupostos não têm um impacto significativo no crescimento médio das despesas líquidas em comparação com os pressupostos da Comissão.

([8]) https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/11/INFORME-PLAN-FISCAL-LINEAS-FUNDAMENTALES/AIReF_Informe-Lineas--Fundamentales-2025.pdf.

([9]) https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states--2022-2070_en.

De um modo geral, o impacto conjunto de pressupostos mais cautelosos e diferenças nos pressupostos consideradas devidamente justificados supera as diferenças nos pressupostos consideradas não justificadas. Desta forma, o desvio entre a trajetória das despesas líquidas prevista no plano e a trajetória de referência explica-se por diferenças nos pressupostos que podem ser aceites, de um modo geral, em conformidade com o artigo 13.º, alínea b), do Regulamento (UE) 2024/1263.

No seu conjunto, as diferenças entre os pressupostos resultam num crescimento médio das despesas líquidas previsto no plano superior ao previsto na trajetória de referência.

A Comissão terá em conta esta avaliação dos pressupostos do plano nas futuras avaliações da conformidade com a trajetória das despesas líquidas.

**Estratégia orçamental do plano**

(23) O plano não inclui uma estratégia orçamental indicativa para aplicar a trajetória das despesas líquidas do plano, uma vez que essa trajetória é apenas estabelecida enquanto limite máximo técnico que a Espanha se compromete a não exceder. A especificação precisa das medidas políticas pertinentes com efeitos orçamentais diretos deverá ser confirmada ou ajustada e quantificada nos orçamentos anuais.

**Conjunto de compromissos em matéria de reformas e investimentos que justificam uma prorrogação do período de ajustamento orçamental**

(24) No seu plano, a Espanha compromete-se a realizar um conjunto de reformas e investimentos destinados a melhorar o crescimento potencial e a sustentabilidade orçamental que justifica uma prorrogação do período de ajustamento orçamental de quatro para sete anos.

O conjunto de reformas e investimentos que justifica a prorrogação do período de ajustamento é composto por alguns compromissos constantes do plano de recuperação e resiliência (PRR) da Espanha; vários compromissos do PRR com especificações adicionais; bem como algumas novas reformas e investimentos. Incluem-se as seguintes medidas (ver também o anexo II):

Reformas no domínio da transformação digital: as medidas estão relacionadas com a componente 19 (investimento na transformação digital da educação) incluída no PRR, cujos marcos e metas finais devem ser alcançados até ao quarto trimestre de 2025. Incluem compromissos relacionados com a componente 17 (reforma da Lei da Ciência, Tecnologia e Inovação) do PRR, cujos marcos e metas finais já foram alcançados no momento da apresentação.

Reformas no domínio da transição ecológica: as medidas estão relacionadas com a componente 7 (reforma do quadro regulamentar para a promoção da produção de energias renováveis) incluída no PRR, cujos marcos e metas finais já foram alcançados no momento da apresentação.

Reformas no domínio da fiscalidade: as medidas visam aumentar as receitas públicas e modernizar o sistema fiscal e incluem especificações adicionais relacionadas com a componente 28 (adaptar o sistema fiscal à realidade do século XXI) do PRR, a fim de alcançar, até ao quarto trimestre de 2025, um aumento permanente das receitas públicas até ao quarto trimestre de 2028, avaliado através de relatórios de acompanhamento. Prevê-se que as etapas principais estejam concluídas até ao quarto trimestre de 2025 e ao quarto trimestre de 2028.

Reformas no domínio das despesas públicas: as medidas são especificações adicionais relacionadas com a componente 29 (reforma que estabelece um processo permanente de revisão e avaliação da despesa pública) incluída no PRR. As medidas constantes do plano reforçam o seguimento das recomendações com o compromisso adicional de adotar reformas decorrentes de revisões de despesas concluídas e em curso e de reduzir as despesas anuais até 2028, o que é avaliado através de relatórios de acompanhamento. Prevê-se que as etapas principais estejam concluídas até ao quarto trimestre de 2026, ao segundo trimestre de 2027 e ao primeiro trimestre de 2028.

Reformas no domínio do capital humano: compromissos adicionais destinados a promover a formação profissional dual e a facilitar o reconhecimento das competências e qualificações profissionais (conferindo especial atenção ao ensino universitário) da população nascida no estrangeiro, a fim de aumentar a sua produtividade e o seu contributo para o crescimento económico. Prevê-se que as etapas principais correspondentes estejam concluídas até ao quarto trimestre de 2025, ao quarto trimestre de 2027 e ao quarto trimestre de 2028, respetivamente.

Reformas no domínio do capital físico e da produtividade: as medidas estão relacionadas com a componente 13 (reforma destinada a melhorar a regulamentação das empresas e o clima empresarial) incluída no PRR, cujos marcos e metas finais já foram alcançados no momento da apresentação. O plano inclui compromissos adicionais destinados a aumentar a oferta de habitação para arrendamento a preços acessíveis, bem como a criação de um quadro comum que elimine a disparidade de requisitos administrativos entre as comunidades autónomas e as entidades locais. Prevê-se que as etapas principais correspondentes estejam concluídas até ao segundo trimestre de 2026 e ao quarto trimestre de 2027, respetivamente.

Reformas no domínio da luta contra a fraude fiscal: as medidas estão relacionadas com a componente 27 (reforma relativa à adoção da Lei Antifraude) incluída no PRR, cujos marcos e metas finais já foram alcançados no momento da apresentação.

Reformas no domínio da despesa pública com serviços de saúde: compromissos adicionais destinados a melhorar a gestão da prestação por incapacidade temporária, a fim de aumentar a eficiência da despesa pública. Prevê-se que a etapa principal correspondente esteja concluída até ao quarto trimestre de 2025.

(25) Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2024/1263, as reformas e investimentos que justificam uma prorrogação do período de ajustamento são suficientemente pormenorizados, concentrados na fase inicial, calendarizados e verificáveis.

(26) Os compromissos do PRR subjacentes à prorrogação contêm reformas e investimentos significativos que visam melhorar a sustentabilidade orçamental e reforçar o potencial de crescimento da economia. Além disso, a Espanha compromete-se a prosseguir o esforço de reforma durante o período abrangido pelo plano orçamental-estrutural de médio prazo e a manter os níveis de investimento financiados a nível nacional realizados durante o período abrangido pelo PRR (ver quadro 5 infra). O compromisso será objeto de monitorização durante a fase de execução do plano. Assim, os compromissos no âmbito do PRR podem ser tidos em conta para a prorrogação do período de ajustamento orçamental, como previsto no artigo 36.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (UE) 2024/1263.

(27) O conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação deverá melhorar o potencial de crescimento e de resiliência da economia da Espanha de forma sustentável, tal como exigido pelo artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (UE) 2024/1263.

O plano agrupa as diferentes reformas e investimentos em quatro grandes eixos, cada um com impacto no nível do PIB potencial por diferentes vias:

1. Transição ecológica: reformas e investimentos destinados a reduzir a dependência em relação à utilização de combustíveis fósseis, melhorando assim a competitividade e a atratividade da economia espanhola;

2. Transformação digital: medidas destinadas a promover a digitalização da economia espanhola e a aumentar a penetração de novas tecnologias, aumentar a produtividade e promover a transição para uma economia de maior valor acrescentado;

3. Capital humano: medidas políticas destinadas a aumentar a quantidade e a qualidade da oferta de mão de obra na Espanha, incluindo as relacionadas com medidas de formação profissional, e a simplificar o sistema de homologação de diplomas;

4. Capital físico e produtividade: este eixo visa expandir o capital fixo instalado na Espanha, bem como a produtividade total dos fatores. Inclui medidas destinadas a reduzir os obstáculos burocráticos às empresas e a expandir o parque habitacional.

A Espanha estima que as reformas e os investimentos do plano de médio prazo que justificam a prorrogação aumentem o crescimento potencial em 3,3 pontos percentuais em comparação com o cenário macroeconómico de base, dos quais 1,7 pontos percentuais se devem a reformas e investimentos incluídos no PRR e 1,6 pontos percentuais se devem a medidas adicionais, concentrando-se o impacto global nos anos após o termo do plano de recuperação (2,1 pontos percentuais entre 2026 e 2031). Várias destas reformas e investimentos constam do anexo II.

A Espanha estima o impacto no crescimento e na resiliência com recurso a modelos de equilíbrio geral estocásticos e dinâmicos calibrados. Estes modelos utilizam uma série de pressupostos para calibrar o impacto das medidas políticas, nomeadamente: a alteração da duração dos contratos, a redução dos custos de recrutamento e despedimento, a alteração da composição das competências da mão de obra, a redução dos obstáculos às empresas e a melhoria da procura e oferta de fontes de energia renováveis e de combustíveis fósseis. É prudente e credível esperar que o impacto global destas reformas e investimentos no crescimento e na resiliência seja substancial. Convém, no entanto, referir que a calibração subjacente está sujeita a riscos e incerteza, que dizem respeito, em especial, ao âmbito e ao calendário presumidos do impacto das medidas.

(28) O conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação deverá apoiar a sustentabilidade orçamental, tal como exigido pelo artigo 14.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) 2024/1263.

Podem ser tecidas considerações adicionais sobre o impacto das reformas que justificam a prorrogação. A este respeito, o plano apresenta medidas para melhorar substancialmente o saldo primário estrutural até 2031, refletindo o impacto direto de algumas medidas orçamentais. O anexo II reflete as medidas orçamentais que justificam a prorrogação, que deverão contribuir, na globalidade, com 0,6 pontos percentuais do PIB. As medidas fiscais

deverão aumentar as receitas em 0,5 pontos percentuais do PIB. Além disso, prevê-se que as futuras revisões das despesas melhorem os processos de análise e apliquem medidas para reduzir o nível e melhorar a eficiência da despesa pública, com um impacto positivo na sustentabilidade orçamental, reduzindo as despesas em 0,1 pontos percentuais do PIB durante o período de ajustamento. O anexo II inclui igualmente outras medidas orçamentais, tais como a luta contra a fraude fiscal, a fatura eletrónica e medidas que visam a incapacidade temporária. O plano revela um impacto orçamental indireto, numa segunda fase, devido a uma maior atividade económica de outras medidas incluídas nos quatro restantes pilares de políticas, alcançando um total de 1,4 pontos percentuais do PIB em poupanças até 2031, repartidos como se segue: i) capital humano (0,4 pontos percentuais do PIB), ii) capital físico e produtividade (0,3 pontos percentuais do PIB), transição ecológica (0,4 pontos percentuais do PIB) e iv) transformação digital (0,3 pontos percentuais do PIB). Várias destas reformas e investimentos constam igualmente do anexo II.

(29) O conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação dá resposta às prioridades comuns da UE, tal como exigido pelo artigo 14.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (UE) 2024/1263. Em especial, o plano inclui reformas e investimentos destinados a reduzir a dependência em relação à utilização de combustíveis fósseis, a contribuir para uma transição ecológica justa e a garantir a segurança energética graças a um quadro regulamentar que promova a produção de energias renováveis. Os investimentos destinados à transformação digital da educação deverão contribuir para uma transição digital justa por meio da promoção da digitalização da economia espanhola e da penetração de novas tecnologias. Além disso, os investimentos destinados a expandir a qualidade da oferta de mão de obra na Espanha e a aumentar a oferta de habitação social para arrendamento contribuem para a resiliência social e económica, incluindo o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, ao assegurarem uma recuperação mais justa e inclusiva. A resiliência económica é ainda reforçada por um conjunto de medidas orçamentais diretas.

(30) O conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação concretiza as recomendações específicas por país relevantes ([10]) formuladas no âmbito do Semestre Europeu, tal como exigido pelo artigo 14.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (UE) 2024/1263, e visa melhorar a qualidade, a eficiência e a equidade da despesa pública, designadamente por via da introdução de revisões de despesas públicas e da racionalização das despesas, bem como de medidas fiscais destinadas a melhorar a eficiência e suficiência do sistema fiscal e a torná-lo mais justo (ver, igualmente, acima). A adoção de reformas destinadas a reforçar e melhorar a regulamentação e o clima empresarial na Espanha, com especial incidência nas PME, dá resposta às REP de 2019 e 2020 sobre a inovação e a melhoria da regulamentação da atividade económica. Estas reformas também contribuem para as REP de 2020 no sentido de melhorar a cooperação administrativa, complementarmente apoiadas por medidas que visam simplificar o sistema de homologação de diplomas. É dada resposta às REP de 2019, 2020, 2022 e 2023 centradas na eficiência energética, na implantação de energias renováveis e na redução da dependência global em relação aos combustíveis fósseis através do estabelecimento de um quadro regulamentar para a promoção da produção de energias renováveis. As medidas destinadas a melhorar a gestão das prestações por incapacidade temporária contribuem para os apelos das REP de 2020 e 2021 no sentido de melhorar a resiliência e a sustentabilidade do sistema de saúde. A resposta às REP de 2019, 2020 e 2023 sobre o desenvolvimento das competências é apoiada através de reformas e investimentos destinados a aumentar a qualidade da oferta da mão de obra na Espanha, incluindo os relacionados com medidas de formação profissional e a simplificação do sistema de homologação de diplomas. As medidas destinadas a promover a habitação a preços acessíveis através da transferência de terrenos para investidores contribuem para as REP de 2019, 2022 e 2023 no sentido de proporcionar apoio às famílias e aumentar a disponibilidade de habitação social eficiente do ponto de vista energético e a preços acessíveis.

(31) O plano assegura que o nível global previsto de investimento público financiado a nível nacional a efetuar em média ao longo do período abrangido pelo PRR seja mantido, como exigido pelo artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2024/1263.

**Quadro 5: Investimento público financiado a nível nacional previsto no plano (% do PIB)**

| Nível médio durante o período abrangido pelo PRR (2021-2026) | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Média durante o período de vigência do plano |
|---|---|---|---|---|---|
| 2,4 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,6 |

Fonte: plano orçamental-estrutural de médio prazo da Espanha e cálculos da Comissão.

([10]) As recomendações específicas por país consideradas «pertinentes» são recomendações: i) adotadas pelo Conselho a partir de 2019, ii) relativamente às quais o Estado-Membro ainda não tenha alcançado a «aplicação integral» nem «progressos substanciais» na resposta às mesmas e que não estejam desatualizadas (classificadas como «não avaliada/sem contributos a acrescentar»), na aceção do mais recente exercício de supervisão do Semestre Europeu [disponível em CeSaR (europa.eu)], iii) que não estejam relacionadas com aspetos puramente orçamentais do PEC, iv) que não abordem os mesmos desafios que outras recomendações formuladas.

(32) Por último, o conjunto de compromissos de reformas e investimentos que justificam a prorrogação pode ser considerado coerente com os compromissos assumidos no quadro do PRR e do Acordo de Parceria celebrado ao abrigo do quadro financeiro plurianual, tal como exigido pelo artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2024/1263. As especificações adicionais da reforma fiscal e das revisões de despesas decorrem diretamente dos compromissos assumidos no âmbito do PRR. Várias das restantes medidas são compromissos do PRR não alterados.

(33) Em conclusão, a avaliação indica que o conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento cumpre, na sua globalidade, os critérios do artigo 14.º do Regulamento (UE) 2024/1263. Consequentemente, o período de ajustamento pode ser prorrogado de quatro para sete anos, tal como previsto no plano.

**Outras reformas e investimentos, previstos no plano, tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e a dar resposta às prioridades comuns da União**

(34) Para além do conjunto de reformas e investimentos que justificam uma prorrogação do período de ajustamento, o plano descreve as intenções políticas em matéria de outras reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, em particular nas recomendações específicas por país, e a dar resposta às prioridades comuns da UE. O plano inclui 44 reformas e investimentos.

(35) No respeitante à prioridade comum «Transição ecológica e digital justa», incluindo os objetivos climáticos estabelecidos no Regulamento (UE) 2021/1119, o plano contém uma reforma (incluída no PRR) destinada a introduzir um plano nacional de competências digitais, bem como investimentos para melhorar o nível de competências digitais da população. O plano inclui reformas e investimentos destinados a reduzir a dependência em relação à utilização de combustíveis fósseis e a contribuir para uma transição ecológica justa e garantir a segurança energética, através de um plano nacional atualizado em matéria de energia e clima com medidas relacionadas com o armazenamento de energia, a implantação de energias renováveis, a promoção do autoconsumo e a eficiência energética. As medidas deverão dar resposta às REP de 2019, 2020 e 2021 relacionadas com a transição ecológica, a transformação digital, a coesão social e territorial, o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e as políticas para a próxima geração.

(36) No respeitante à prioridade comum «Resiliência social e económica», incluindo o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o plano inclui reformas como a modernização de políticas ativas do mercado de trabalho, com o objetivo de reforçar o mercado de trabalho espanhol e dar resposta a desafios estruturais significativos, incluindo elevados níveis de desemprego estrutural e desemprego dos jovens, excesso de contratos temporários, baixas taxas de emprego e desigualdade económica e social. As medidas dão resposta às REP de 2019 e 2020 relacionadas com o funcionamento do mercado de trabalho, incluindo o quadro para os contratos de trabalho, o trabalho não declarado, políticas ativas do mercado de trabalho, incentivos ao trabalho e a participação no mercado de trabalho.

(37) No respeitante à prioridade comum «Segurança energética», o plano inclui uma reforma destinada a promover o desenvolvimento de soluções de armazenamento de energia. Além disso, inclui medidas para implantar o armazenamento de energia através do lançamento de iniciativas de apoio e investimento para desenvolver o armazenamento em grande escala e promover o armazenamento a jusante do contador e integrado a nível setorial. As medidas procuram dar resposta às REP de 2019, 2020, 2022 e 2023 relacionadas com a redução da dependência em relação aos combustíveis fósseis através da aceleração da implantação de energias renováveis, com destaque para o investimento na transição ecológica e digital.

(38) No respeitante à prioridade comum «Reforço das capacidades de defesa», o plano não inclui outras reformas e investimentos.

(39) O plano fornece informações sobre a coerência e, quando pertinente, a complementaridade com o PRR da Espanha. O plano indica sucintamente que as reformas e os investimentos nele incluídos são tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e dão resposta às prioridades comuns da União, dando continuidade às ações adotadas no PRR.

(40) O plano apresenta uma panorâmica das necessidades de investimento público da Espanha relacionadas com as prioridades comuns da UE. Em relação à transição ecológica e digital justa, o plano destaca a necessidade de investir na eficiência energética, na implantação de energias renováveis, na eletrificação, no armazenamento de energia, na economia circular e na resiliência em todos os setores económicos, bem como em tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e a análise de dados, e de melhorar a conectividade digital a nível nacional. No que diz respeito à resiliência social e económica, o plano destaca a necessidade de investir no crescimento inclusivo e sustentável através da modernização da educação, da melhoria da empregabilidade, do reforço dos sistemas de proteção social, do apoio às PME com recursos e financiamento e do aumento da competitividade, tanto a nível nacional como da UE. No que diz respeito à segurança energética, o plano destaca a necessidade de reduzir a dependência em relação aos combustíveis fósseis através de investimentos que visem o desenvolvimento de infraestruturas energéticas e a melhoria da eficiência em todos os setores. No que diz respeito ao reforço das capacidades de defesa, o plano destaca o alinhamento da Espanha com os compromissos da OTAN.

**Conclusão da avaliação da Comissão**

(41) De modo geral, a Comissão considera que o plano da Espanha cumpre os requisitos estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263.

**CONCLUSÃO GERAL DO CONSELHO**

(42) O Conselho congratula-se com o plano orçamental-estrutural de médio prazo da Espanha e considera que a sua plena aplicação permitirá assegurar finanças públicas sólidas e apoiar a sustentabilidade da dívida pública, bem como um crescimento sustentável e inclusivo.

(43) O Conselho toma nota da avaliação do plano realizada pela Comissão. No entanto, o Conselho convida a Comissão a apresentar a sua avaliação dos planos futuros num documento separado das recomendações, apresentadas pela Comissão, de recomendações do Conselho.

(44) O Conselho toma nota da avaliação, pela Comissão, da trajetória das despesas líquidas e dos principais pressupostos macroeconómicos do plano, nomeadamente em relação às orientações prévias da Comissão, bem como das implicações da trajetória das despesas líquidas do plano para o défice e a dívida das administrações públicas. O Conselho toma nota da avaliação da Comissão segundo a qual os pressupostos macroeconómicos e orçamentais, embora em alguns casos difiram dos pressupostos da Comissão, nomeadamente para ter em conta dados macroeconómicos e orçamentais atualizados, são, de um modo geral, devidamente justificados e sustentados por argumentos económicos sólidos. O Conselho toma nota da estratégia orçamental geral do plano e dos riscos para as perspetivas, que poderão afetar a concretização do cenário macroeconómico e os pressupostos subjacentes, bem como a concretização da trajetória das despesas líquidas do plano. Em especial, o Conselho toma nota de que as previsões macroeconómicas subjacentes ao plano para 2025 e 2026 correspondem às projeções oficiais e foram aprovadas pelo conselho orçamental independente espanhol (AIReF) e toma nota de que, de acordo com a avaliação da Comissão, em termos gerais, o crescimento médio do deflator do PIB ao longo de todo o período de projeção (2025-2041) é ligeiramente inferior no plano do que de acordo com os pressupostos da Comissão. O Conselho congratula-se com o facto de o plano ter sido debatido pelo Parlamento. O Conselho regista igualmente que os riscos geopolíticos podem exercer pressão sobre as despesas no setor da defesa.

(45) O Conselho espera que a Espanha esteja preparada para ajustar a sua estratégia orçamental conforme necessário a fim de assegurar a concretização da sua trajetória das despesas líquidas. O Conselho decide acompanhar de perto os desenvolvimentos económicos e orçamentais, incluindo os que subjazem ao cenário do plano.

(46) O Conselho considera que é necessário prosseguir os debates para chegar a um entendimento comum sobre as implicações da supervisão anual das taxas de crescimento cumulativas das despesas líquidas a tempo da próxima ronda de supervisão orçamental.

(47) O Conselho aprova o conjunto de compromissos em matéria de reformas e investimentos apresentados pela Espanha no seu plano de médio prazo que justifica a prorrogação do período de ajustamento e congratula-se com os esforços envidados para quantificar o impacto no crescimento e na sustentabilidade orçamental. O Conselho concorda com a Comissão quanto ao facto de o conjunto de compromissos em matéria de reformas e investimentos apresentado pela Espanha justificar uma prorrogação do período de ajustamento de quatro para sete anos. O Conselho toma nota da avaliação da Comissão que aponta para o cumprimento, no seu conjunto, dos critérios do artigo 14.º, tendo igualmente em conta a disposição transitória do artigo 36.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (UE) 2024/1263, através do conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação. O Conselho toma nota da avaliação da Comissão que indica que os compromissos em matéria de reformas e de investimento deverão melhorar o potencial de crescimento e a resiliência da economia de forma sustentável e apoiar a sustentabilidade orçamental. O Conselho recomenda à Espanha que aplique plenamente o conjunto de compromissos em matéria de reformas e investimentos, a fim de preservar a prorrogação do período de ajustamento.

(48) O Conselho toma nota da descrição, realizada pela Comissão, das necessidades e intenções em matéria de reformas e de investimentos, para além da avaliação do conjunto de compromissos assumidos em matéria de reformas e de investimentos que justificam uma prorrogação do período de ajustamento, tendentes a resolver os principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, e salienta a importância de assegurar a concretização dessas reformas e investimentos. Com base nos relatórios apresentados pela Comissão, o Conselho avaliará essas reformas e investimentos e acompanhará a sua execução no âmbito do Semestre Europeu.

(49) O Conselho aguarda com expectativa os relatórios anuais de progresso da Espanha, que devem conter, em especial, informações sobre os progressos realizados a nível da execução da trajetória das despesas líquidas conforme determinada pelo Conselho e da execução das reformas e investimentos de alcance mais geral no contexto do Semestre Europeu, bem como da execução do conjunto de reformas e de investimentos que justificam uma prorrogação do período de ajustamento.

(50) Em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória das despesas líquidas estabelecida no plano deve ser recomendada pelo Conselho à Espanha e o conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento para sete anos deve ser aprovado,

RECOMENDA que a Espanha:

1. Assegure que o crescimento das despesas líquidas não exceda os máximos estabelecidos no anexo I da presente recomendação.

2. Implemente o conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento orçamental para sete anos, como estabelecido no anexo II da presente recomendação, nos prazos estipulados.

Feito em Bruxelas, em 21 de janeiro de 2025.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

A. DOMAŃSKI

*ANEXO I*

**Taxas máximas de crescimento das despesas líquidas**
**(taxas de crescimento anuais e cumulativas, em termos nominais)**

**Espanha**

| Anos | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|---|---|---|---|---|
| Taxas de crescimento (%) | Anuais | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 3,0 |
| | Cumulativas (*) | 9,2 | 13,0 | 16,6 | 20,1 |

(*) As taxas de crescimento cumulativas são calculadas por referência ao ano-base de 2023. As taxas de crescimento cumulativas são utilizadas no acompanhamento anual do cumprimento *ex post*na conta de controlo.

*ANEXO II*

**Conjunto de reformas e investimentos que justificam a prorrogação do período de ajustamento para sete anos**

Espanha

| | Objetivo principal | Descrição e calendário das principais etapas | Indicador(es) de acompanhamento |
|---|---|---|---|
| **Reforma fiscal** (Medida do PRR – C28.R3.388 – e aditamento à medida do PRR) | Entrada em vigor de reformas fiscais destinadas a aumentar as receitas públicas e a modernizar o sistema fiscal. | Etapa 1: até ao 3.º T de 2023, cumprimento do marco n.º 388 do PRR da Espanha, aumentando permanentemente as receitas públicas em 0,3 % do PIB.<br><br>Etapa 2: até ao 4.º T de 2025, obtenção de um aumento permanente adicional das receitas, no valor de 0,1 % do PIB, até ao 4.º T de 2028, alcançando um total cumulativo de 0,4 % do PIB até ao 4.º T de 2028.<br><br>Etapa 3: até ao 4.º T de 2028, apresentação de um relatório que mostre o aumento permanente das receitas entre 2024 e 2028. | Etapa 1: cumprimento satisfatório dos marcos C28.R3.M388 do PRR da Espanha. As receitas resultantes de uma estrutura inalterada do IRS entre 2020 e 2028 não são contabilizadas para efeitos da avaliação da conformidade.<br><br>Etapa 2: elaboração, pelo Ministério das Finanças, de um relatório anual de acompanhamento do impacto orçamental das medidas em matéria de receitas. Ao avaliar o cumprimento da meta de 0,4 % do PIB, qualquer aumento das receitas resultante de uma estrutura inalterada do IRS entre 2025 e 2028 pode ser contabilizado até um máximo de 0,1 % do PIB. As receitas resultantes de uma estrutura inalterada do IRS entre 2020 e 2024 não são contabilizadas para efeitos da avaliação da conformidade.<br><br>Etapa 3: apresentação de um relatório que mostre o aumento permanente das receitas de 0,4 % do PIB, em consonância com a etapa 2. |
| **Reforma dos benefícios fiscais**<br><br>(Aditamento à medida do PRR em vigor: C28.R2.M386) | Entrada em vigor de reformas fiscais destinadas a aumentar as receitas públicas e a modernizar o sistema fiscal. | Até ao 4.º T de 2025, consecução do marco n.º 386, aumentando permanentemente as receitas públicas em, pelo menos, 0,1 % do PIB. | Cumprimento satisfatório do marco C28.R2.M386 do PRR da Espanha. |

| | Objetivo principal | Descrição e calendário das principais etapas | Indicador(es) de acompanhamento |
|---|---|---|---|
| **Revisões de despesas**<br><br>(Aditamento à medida do PRR em vigor: C29.R1) | Reforçar a avaliação das despesas públicas | Etapa 1: até ao 4.º T de 2021, aprovação pelo Conselho de Ministros do novo ciclo de revisões de despesas (2022-2026), cuja execução será confiada à AIReF.<br><br>Etapa 2: até ao 4.º T de 2026, adoção de um novo ciclo pelo Ministério das Finanças que preveja uma intervenção para cada domínio de despesa ao longo do período de vigência do plano.<br><br>Etapa 3: até ao 2.º T de 2027, adoção de reformas resultantes de revisões de despesas concluídas e em curso e redução permanente das despesas anuais até 2028 em, pelo menos, 0,1 % do PIB, contribuindo para a sustentabilidade das finanças públicas.<br><br>Etapa 4: até ao 1.º T de 2028, a publicação do relatório anual de acompanhamento do Ministério das Finanças sobre a execução das revisões de despesas públicas incluirá a avaliação das poupanças anuais efetivas de despesa desde 2025 decorrentes da aplicação de medidas adotadas na sequência de revisões de despesas. Deve demonstrar a consecução, até 2028, de poupanças anuais permanentes de, pelo menos, 0,1 % do PIB, num cenário de políticas inalteradas. | Etapa 1: disposição do acordo do Conselho de Ministros que indica a sua entrada em vigor.<br><br>Etapa 2: plano de avaliação elaborado pelo Ministério das Finanças. O ciclo atual de revisões de despesas (2022-2026) e os novos ciclos abrangerão domínios de despesa que equivalem no máximo a 10 % das despesas destinadas às políticas sob a responsabilidade direta da administração central.<br><br>Etapa 3: entrada em vigor das medidas em causa; e cópia da sua avaliação de impacto, justificando as poupanças anuais e cumulativas que se espera alcançar nas rubricas orçamentais em causa até 2031, em comparação com as projeções de despesas num cenário de políticas inalteradas nas mesmas rubricas orçamentais.<br><br>Etapa 4: publicação do relatório anual de acompanhamento elaborado pelo Ministério das Finanças. O relatório deve igualmente ilustrar a adoção de, pelo menos, uma ação para a sustentabilidade das finanças públicas por domínio de despesa. |

| | Objetivo principal | Descrição e calendário das principais etapas | Indicador(es) de acompanhamento |
|---|---|---|---|
| Entrada em vigor da Lei contra a **evasão fiscal e a fraude fiscal** (medida do PRR em vigor – C27.R1.M376) | Esta reforma tem por objetivos modernizar o sistema fiscal espanhol para garantir a equidade fiscal e aumentar a eficácia da cobrança do sistema fiscal. | Até ao 2.º T de 2022, entrada em vigor de uma lei contra a evasão fiscal e a fraude fiscal (*Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal*) que:<br>— alargue o perímetro das transações com obrigatoriedade do pagamento eletrónico (empresas e profissionais) e estabeleça limiares legais para os pagamentos em numerário,<br>— atualize a lista de paraísos fiscais de acordo com critérios de transparência, ausência de tributação e regimes fiscais prejudiciais,<br>— altere as regras para estabelecer listas de pessoas com impostos devidos,<br>— aplique a proibição de «software de dupla utilização»,<br>— introduza um valor de referência para a matéria coletável da tributação predial. | Cumprimento satisfatório do marco pertinente do PRR – n.º 376 (C27.R1). |
| **Melhorar a regulamentação e o clima empresarial** (medida do PRR em vigor – C13.R1.M190, M191) | A reforma tem por objetivos melhorar o quadro em que se desenvolve a atividade económica ao assegurar uma melhor regulamentação e um clima empresarial que facilite a criação e o crescimento de empresas, bem como a sua reestruturação, se necessário. | Etapa 1: até ao 2.º T de 2022, entrada em vigor da reforma da «Lei da Insolvência».<br>Etapa 2: até ao 4.º T de 2022, entrada em vigor da nova «Lei sobre a criação e o crescimento das empresas», a fim de simplificar os procedimentos de constituição de empresas e promover a diversificação das fontes de financiamento para o crescimento das empresas. | Cumprimento satisfatório dos marcos pertinentes do PRR, n.ºs 190 e 191 (C13.R1). |

| | Objetivo principal | Descrição e calendário das principais etapas | Indicador(es) de acompanhamento |
|---|---|---|---|
| Quadro regulamentar para a **promoção da produção de energias renováveis** (medida do PRR em vigor – C7.R1.M102, M103, M104, M105, T106, T107) | Esta medida tem por objetivo reforçar o quadro regulamentar para a promoção da produção de energias renováveis, a fim de proporcionar maior segurança e promover o investimento privado em energias renováveis, eliminar obstáculos à implantação de energias renováveis e melhorar a sua integração no ambiente, no sistema elétrico e em diferentes setores. | Etapa 1: até ao 4.º T de 2020,<br>— entrada em vigor do Decreto-Lei Real n.º 23/2020 (medidas no domínio da energia),<br>— entrada em vigor do Decreto Real n.º 960/2020 (regime económico das energias renováveis),<br>— entrada em vigor do Decreto Real n.º 1183/2020 (ligação das energias renováveis à rede elétrica).<br>Etapa 2: até ao 2.º T de 2021, entrada em vigor da Lei sobre as Alterações Climáticas e a Transição Energética.<br>Etapa 3: até ao 4.º T de 2023,<br>— capacidade de produção adicional de energias renováveis (pelo menos 6 000 MW),<br>capacidade adicional cumulativa de energias renováveis instalada na Espanha (pelo menos 6 000 MW). | Cumprimento satisfatório dos marcos pertinentes do PRR, n.os 102, 103, 104 e 105, e das metas n.os 106 e 107 (C7.R1). |
| **Transformação digital da educação** (medida do PRR em vigor – C19.I2.M289, M290, T291) | Melhorar o acesso à aprendizagem digital através da disponibilização de dispositivos portáteis aos alunos de grupos vulneráveis nas escolas. Equipar salas de aula com sistemas digitais interativos (IDS) para permitir a aprendizagem à distância e mista, apoiar a preparação ou revisão de uma estratégia digital e a formação digital dos professores | Etapa 1: até ao 4.º T de 2021, aprovação de um programa para dotar escolas públicas e escolas subsidiadas com fundos públicos de ferramentas digitais.<br>Etapa 2: até ao 4.º T de 2025,<br>— conclusão de ações com vista à transformação digital da educação, incluindo a elaboração ou revisão de estratégias digitais em, pelo menos, 22 000 escolas e a formação digital de 70 000 professores<br>Fornecimento de dispositivos digitais conectados a escolas públicas e escolas subsidiadas por fundos públicos para colmatar o «fosso digital» e equipar, no mínimo, 240 000 salas de aula | Cumprimento satisfatório dos marcos e metas pertinentes do PRR – marcos n.os 289 e 290 e meta n.º 291 (C19.I2). |

| | Objetivo principal | Descrição e calendário das principais etapas | Indicador(es) de acompanhamento |
|---|---|---|---|
| **Formação profissional dual** (nova medida) | Promover a formação em contexto laboral de estudantes em formação profissional | Etapa 1: até ao 4.º T de 2027, conclusão de uma campanha de sensibilização que chegue a, pelo menos, 60 % de todos os estudantes que pretendam iniciar uma formação profissional ou que, nos últimos seis meses, tenham iniciado uma formação profissional não dual; e reforço das capacidades de prestação de formação profissional a qualquer empresa interessada em ministrar formação profissional dual.<br><br>Etapa 2: até ao 4.º T de 2028, apresentar um relatório de acompanhamento que mostre que, pelo menos, 80 % de todos os estudantes da formação profissional no primeiro semestre de 2028 estavam inscritos em formação profissional dual. | Etapa 1: elaborar um relatório sobre o âmbito e o alcance da campanha de sensibilização e da atividade de reforço das capacidades.<br><br>Etapa 2: cópia do relatório de acompanhamento. |
| **Aplicação do Regime 20** (nova medida) | Criação de um novo quadro comum que elimine a disparidade de requisitos administrativos entre as comunidades autónomas e as entidades locais e, ao mesmo tempo, reduza os procedimentos, a fim de apoiar a atividade empresarial. | Etapa 1: Até ao 4.º T de 2025, aprovação, no âmbito de uma ou mais conferências (multis)setoriais, de uma avaliação de impacto setorial (em cooperação com as comunidades autónomas e os conselhos municipais) que defina os domínios prioritários cujos procedimentos carecem de normalização e simplificação em todas as regiões e órgãos de poder local.<br><br>Etapa 2: até ao 2.º T de 2026, publicação de um plano estratégico para as conferências setoriais, aprovado pela(s) conferência(s) (multis)setorial(ais), especificando as medidas anuais, os intervenientes responsáveis e os indicadores de acompanhamento, a aplicar na íntegra até 2027.<br><br>Etapa 3: até ao 4.º T de 2027, publicação de um relatório que acompanhe a aplicação do plano estratégico e proponha medidas corretivas em caso de desvios. O relatório deve avaliar igualmente o impacto das medidas já aplicadas em anos anteriores. | Etapa 1: ligação para a publicação da avaliação de impacto setorial aprovada pela (s) conferência(s) (multis)setorial(ais).<br><br>Etapa 2: ligação para a publicação do plano estratégico aprovado pela(s) conferência(s) (multis)setorial(ais).<br><br>Etapa 3: ligação para a publicação do relatório. |


ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj

| | Objetivo principal | Descrição e calendário das principais etapas | Indicador(es) de acompanhamento |
|---|---|---|---|
| **Fatura eletrónica** (nova medida) | Desenvolvimento do sistema obrigatório de faturação eletrónica B2B.<br><br>Criação de um sistema de faturação eletrónica B2B mais seguro e eficiente, com o objetivo de encurtar o prazo médio de pagamento e reduzir a fraude fiscal. | Etapa 1: até ao 4.º T de 2026, entrada em vigor de um decreto real que estabeleça os requisitos técnicos e de informação do sistema.<br><br>Etapa 2: até ao 1.º T de 2027, criação de uma plataforma eletrónica de faturação, gerida pela autoridade tributária, que prestará um serviço gratuito de base a todas as empresas e profissionais que pretendam utilizá-la. | Etapa 1: entrada em vigor do decreto real.<br><br>Etapa 2: cópia da *acta de recepción* pertinente para a plataforma de faturação eletrónica. |
| Medidas destinadas a melhorar a **gestão da incapacidade temporária** (nova medida) | Melhorar a gestão das prestações por incapacidade temporária devido a imprevistos comuns, a fim de reduzir as despesas com as mesmas para todas as administrações públicas | Etapa 1: até ao 4.º T de 2025, assinatura e entrada em vigor de acordos de parceria entre os Ministérios da Saúde das comunidades autónomas, as mútuas e a segurança social. | Etapa 1: assinatura e entrada em vigor dos acordos de parceria. |
| Simplificação do sistema de **homologação de diplomas** (nova medida) | Facilitar o reconhecimento das competências e qualificações profissionais (conferindo especial atenção ao ensino universitário) da população nascida no estrangeiro, a fim de aumentar a sua produtividade e o seu contributo para o crescimento económico | Etapa 1: até ao 4.º T de 2025, entrada em vigor de legislação que especifique os processos simplificados para o reconhecimento de qualificações da população nascida no estrangeiro.<br><br>Etapa 2: até ao 2.º T de 2028, avaliação de acompanhamento da execução da reforma. O relatório deve incluir indicadores-chave como o número total de pedidos tratados no âmbito do sistema simplificado e o tempo médio de tratamento dos pedidos de homologação. | Etapa 1: entrada em vigor da legislação que facilita o reconhecimento das qualificações profissionais da população nascida no estrangeiro.<br><br>Etapa 2: publicação do relatório de avaliação |
| Reforma do **sistema de vistos de trabalho e procura de emprego** (nova medida) | Facilitar a entrada regular de migrantes que trabalham e procuram emprego, a fim de melhorar a produtividade da mão de obra migrante | Etapa 1: até ao 4.º T de 2024, entrada em vigor de um decreto real que regulamenta os vistos de trabalho e de procura de emprego para migrantes. | Etapa 1: entrada em vigor de um decreto real que regulamente os vistos de trabalho e de procura de emprego para migrantes. |

| | Objetivo principal | Descrição e calendário das principais etapas | Indicador(es) de acompanhamento |
|---|---|---|---|
| **Projeto Viena** (nova medida) | Aumentar a oferta de habitação a preços acessíveis | Etapa 1: até ao 4.º T de 2025, lançamento de concursos para a disponibilização de terrenos públicos a promotores privados com vista à construção de habitações a preços acessíveis.<br>Etapa 2: até ao 2.º T de 2026, avaliação de acompanhamento da execução da reforma. O relatório deve descrever a evolução e o impacto do projeto e incluir indicadores-chave como as habitações que se prevê construir e o número total de unidades de terrenos públicos transferidos para promotores privados. | Etapa 1: ligação para a publicação do convite à apresentação de propostas.<br>Etapa 2: publicação do relatório de avaliação. |
| **Entrada em vigor da alteração da Lei n.º 14/2011 relativa à ciência, tecnologia e inovação** (medida do PRR em vigor – C17.R1.254) | Reforçar o quadro regulamentar para o setor da ciência, tecnologia e inovação, a fim de melhorar a governação e a coordenação do setor, aumentar a atratividade da carreira científica e melhorar a transferência de conhecimentos da fase de investigação para a fase de aplicação em produtos/serviços em prol da sociedade. | Etapa 1: até ao 2.º T de 2022, entrada em vigor da alteração da Lei relativa à ciência, tecnologia e inovação que melhora a coordenação entre os diferentes níveis de governo das políticas de ciência, investigação e inovação, reforça a governação e a coordenação do sistema espanhol de ciência, tecnologia e inovação, introduz uma nova carreira científica e melhora a transferência de conhecimentos. | Etapa 1: Cumprimento satisfatório do marco pertinente do PRR – n.º 254 (C17.R1). |


ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj