COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 19.6.2024
COM(2024) 622 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de Portugal

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 622 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de Portugal

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Visto el Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo[1], y en particular su artículo 3, apartado 3,

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

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo[3], por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un estímulo fiscal financiado por la UE. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo, contribuye a la recuperación económica y social y a la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular para promover las transiciones ecológica y digital y reforzar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y

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

[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

[3] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la UE y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales.

(2) El Reglamento relativo a REPowerEU[4], adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la UE de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto ayudaría a alcanzar la seguridad energética y a diversificar el suministro energético de la UE, aumentando al mismo tiempo la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. Portugal incluyó un nuevo capítulo de REPowerEU en su plan nacional de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU.

(3) El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030»[5], con el fin de fundamentar las decisiones en materia de políticas y crear las condiciones marco necesarias para impulsar el crecimiento. La Comunicación define la competitividad en torno a nueve factores que se refuerzan mutuamente. Entre estos factores, el acceso al capital privado, la investigación y la innovación, la educación y las capacidades y el mercado único destacan como prioridades de actuación fundamentales en lo que respecta a las reformas y a la inversión con el fin de abordar los retos actuales en materia de productividad y reforzar la competitividad a largo plazo de la UE y sus Estados miembros. El 14 de febrero de 2024, la Comisión publicó, tras esta Comunicación, el informe anual sobre el mercado único y la competitividad[6]. En dicho informe se detallan las fortalezas competitivas y los retos del mercado único europeo, haciendo un seguimiento de la evolución anual según los nueve factores de competitividad identificados.

(4) El 21 de noviembre de 2023, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2024[7], lo que marcó el inicio del ciclo de 2024 del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas. El 22 de marzo de 2024, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. El 21 de noviembre de 2023, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó también el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2024, en el que se señalaba a Portugal como uno de los Estados miembros que pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, y para los cuales sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Portugal para 2024. La Comisión adoptó asimismo una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que el Consejo aprobó el 12 de abril de 2024, así como la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2024, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales, que el Consejo adoptó el 11 de marzo de 2024.

---

4 Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

(5) El 30 de abril de 2024 entró en vigor el nuevo marco de gobernanza económica de la UE. Dicho marco comprende el nuevo Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo. También incluye el Reglamento (CE) n.º 1467/97 modificado, relativo a la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, y la Directiva 2011/85/UE modificada, sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros[8]. Los objetivos del nuevo marco son la sostenibilidad de la deuda pública y el crecimiento sostenible e inclusivo mediante el saneamiento gradual de la política fiscal, así como la realización de reformas e inversiones. Promueve la implicación nacional y se centra en mayor medida en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento más efectivo y coherente. Cada Estado miembro debe presentar un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo al Consejo y a la Comisión. Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo contienen los compromisos fiscales, de reformas y de inversiones de un Estado miembro y abarcan un horizonte de planificación de cuatro o cinco años, en función de la duración habitual de la legislatura en ese Estado miembro. La senda de gasto neto[9] prevista en los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo debe cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263, incluidos los requisitos de situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda descendente verosímil al final del período de ajuste, o de mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del PIB, y de situar o mantener el déficit público por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB a medio plazo. Cuando un Estado miembro se comprometa a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263, el período de ajuste podrá ampliarse tres años como máximo. Como apoyo en la elaboración de dichos planes, el [21 de junio] de 2024, la Comisión debe proporcionar a los Estados miembros orientaciones sobre el contenido de los planes y los subsiguientes informes anuales de situación que deberán presentar y, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) 2024/1263, les transmitirá orientaciones técnicas sobre los ajustes fiscales (trayectorias de referencia e información técnica, cuando proceda). Los Estados miembros deben presentar sus planes fiscales-estructurales a medio plazo a más tardar el 20 de septiembre de 2024, a menos que el Estado miembro y la Comisión convengan la ampliación del plazo por un período de tiempo razonable. Los Estados miembros deben garantizar la participación de sus Parlamentos nacionales y la consulta a instituciones fiscales independientes, a los interlocutores sociales y a otras partes interesadas nacionales, según proceda.

---

8 Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj), y Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

9 Gasto neto, tal como se define en el artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1263 del Consejo, de 29 de abril de 2024 (DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Por «gasto neto» se entiende el gasto público, neto de i) los gastos en concepto de intereses, ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones por desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

(6) En 2024, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes ayudan a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Las recomendaciones específicas por país de 2019, 2020, 2022 y 2023 siguen siendo pertinentes también para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(7) El 22 de abril de 2021, Portugal presentó su plan nacional de recuperación y resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación del anexo V de dicho Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Portugal[10], que se modificó el 17 de octubre de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241 para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable, así como para incluir el capítulo de REPowerEU[11]. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que Portugal ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(8) El 30 de abril de 2024, Portugal presentó su Programa Nacional de Reformas de 2024 y su Programa de Estabilidad de 2024, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1466/97. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2024 refleja también el informe semestral de Portugal sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

(9) La Comisión publicó el informe específico de 2024 sobre Portugal[12] el 19 de junio de 2024. En él se evalúan los avances realizados por Portugal para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo entre 2019 y 2023 y se hace balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de Portugal. Partiendo de este análisis, en el informe específico se señalan las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes. Asimismo, se evalúan los avances de Portugal en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE

---

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

11 Decisión de Ejecución del Consejo, de 17 de octubre de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Portugal (ST 13351/2023).

12 SWD(2024) 622 final.

en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(10) La Comisión llevó a cabo un examen exhaustivo sobre Portugal con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. Las principales conclusiones de la evaluación que los servicios de la Comisión han llevado a cabo de las vulnerabilidades macroeconómicas de Portugal a efectos de dicho Reglamento se publicaron en abril de 2024[13]. El 19 de junio de 2024, la Comisión llegó a la conclusión de que Portugal ya no está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, Portugal ha realizado avances significativos en la reducción de las vulnerabilidades relacionadas con la elevada deuda privada, pública y exterior, que se espera que sigan disminuyendo. Tras la interrupción provocada por la crisis de la pandemia de COVID-19, las ratios de deuda pública y privada reanudaron su tendencia a la baja. Han disminuido sustancialmente desde 2021, gracias al fuerte crecimiento del PIB y al reciente superávit presupuestario en el caso de la deuda pública. La posición de inversión internacional neta (PIIN) claramente negativa ha mejorado sustancialmente, gracias a un marcado crecimiento económico y a un superávit por cuenta corriente, y su estructura sigue siendo favorable a la luz de la elevada proporción de instrumentos sin riesgo de impago. El endeudamiento privado y público y la PIIN siguen siendo elevados, pero se prevé que sigan disminuyendo en el futuro, a pesar de que el crecimiento del PIB nominal sea menos favorable. La balanza por cuenta corriente volvió a registrar un superávit el año pasado y se prevé que siga siendo positiva este año y el próximo, y se ha alcanzado un superávit fiscal. El aumento de los tipos de interés ha ejercido cierta presión sobre los hogares endeudados y los precios de la vivienda han aumentado considerablemente durante varios años. Los préstamos dudosos han seguido disminuyendo a partir de unos niveles que ya eran moderados. Se han realizado avances constantes de las políticas para abordar las vulnerabilidades detectadas, que sustentan los resultados visibles. Se espera que la aplicación en curso del PRR siga teniendo un impacto favorable en el potencial de crecimiento y contribuya a la sostenibilidad exterior y fiscal de Portugal.

(11) Según los datos validados por Eurostat[14], el saldo de las administraciones públicas portuguesas aumentó de un déficit del 0,3 % del PIB en 2022 a un superávit del 1,2 % en 2023, mientras que la deuda de las administraciones públicas cayó del 112,4 % del PIB a finales de 2022 al 99,1 % a finales de 2023.

(12) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó[15] a Portugal que garantizara en 2023 una política fiscal prudente, en particular limitando el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional por debajo del crecimiento de la producción potencial a medio plazo[16], teniendo en cuenta la continuación de la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de las personas que abandonan Ucrania. Al mismo tiempo, se recomendó a Portugal que estuviera preparado para ajustar el gasto corriente en función de la evolución de la situación. Asimismo, se recomendó a Portugal que

13 SWD(2024) 105 final.

14 Euroindicadores de Eurostat, 22.4.2024.

15 Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 2022, relativa al Programa Nacional de Reformas de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Portugal (DO C 334 de 1.9.2022, p. 181).

16 Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el crecimiento de la producción potencial a medio plazo de Portugal en 2023 se estima en el 9,1 % en términos nominales sobre la base de la tasa media de crecimiento potencial real a diez años y el deflactor del PIB de 2023.

aumentara la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Según los cálculos de la Comisión, la orientación de la política fiscal en 2023[17] fue contractiva, y se situó en el 1,1 % del PIB en un contexto de elevada inflación. El incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) en 2023 tuvo un efecto contractivo del 0,9 % del PIB en la orientación de la política fiscal y estuvo en consonancia con la Recomendación del Consejo. El efecto contractivo del gasto corriente primario financiado a nivel nacional se debió principalmente a la reducción de los costes de las medidas (específicas y no específicas) de apoyo de emergencia a los hogares y las empresas en respuesta a las subidas de los precios de la energía (en 1,1 puntos porcentuales del PIB). Los principales motores del crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) fueron los salarios y las pensiones del sector público. Los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE ascendieron al 1,3 % del PIB en 2023. Las inversiones financiadas a nivel nacional ascendieron al 2,0 % del PIB en 2023, lo que representa un incremento de 0,1 puntos porcentuales con respecto a 2022. Portugal financió inversiones adicionales mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE. Financió inversiones públicas para las transiciones ecológica y digital y para la seguridad energética, como el suministro de ordenadores a alumnos y profesores, nuevos autobuses de cero emisiones, la instalación de estaciones de recarga de acceso público, el inicio de la construcción de viviendas de alta eficiencia energética y nuevos programas de innovación ecológica, financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

(13) Las previsiones clave del Programa de Estabilidad de 2024 pueden resumirse de la forma siguiente. Según el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias, el PIB real crecerá un 1,5 % en 2024 y un 1,9 % en 2025, mientras que la inflación IPCA se situará en el 2,5 % en 2024 y el 2,1 % en 2025. Se prevé que el superávit de las administraciones públicas disminuya al 0,3 % del PIB (tanto en 2024 como en 2025), mientras que se espera que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuya al 95,7 % a finales de 2024 y al 91,4 % a finales de 2025. Con posterioridad a 2025, se prevé que el superávit de las administraciones públicas disminuya al 0,1 % del PIB en 2026 y que aumente gradualmente hasta alcanzar el 0,4 % del PIB en 2028. Por consiguiente, se prevé que el saldo de las administraciones públicas se mantenga por debajo del valor de referencia del 3 % de déficit respecto del PIB durante el período cubierto por el programa. A su vez, con posterioridad a 2025, se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuya al 87,2 % en 2026 y al 79,8 % en 2028.

[17] La orientación de la política fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Su objetivo es evaluar el impulso económico derivado de las políticas fiscales, tanto las financiadas a nivel nacional como las financiadas por el presupuesto de la UE. La orientación de la política fiscal se mide como la diferencia entre i) el crecimiento potencial a medio plazo y ii) la variación del gasto primario, neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos (y las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19), incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión.

(14) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el PIB real crecerá un 1,7 % en 2024 y un 1,9 % en 2025, y la inflación IPCA se situará en el 2,3 % en 2024 y el 1,9 % en 2025.

(15) Las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión contemplan un superávit público del 0,4 % del PIB en 2024, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB bajará al 95,6 % a finales de 2024. La disminución del superávit en 2024 refleja principalmente las medidas fiscales introducidas por los Presupuestos Generales del Estado para 2024, como la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el aumento general de las pensiones y la actualización general de los salarios públicos. Según las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación de la política fiscal sea expansiva y se sitúe en un 1,8 % del PIB en 2024.

(16) Con arreglo a las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024 se financiarán gastos por un importe equivalente al 1,3 % del PIB con ayudas no reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente al 0,6 % del PIB en 2023. Los gastos financiados mediante las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permitirán inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo y la deuda de las administraciones públicas de Portugal. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024, gastos por un valor equivalente al 0,1 % del PIB estarán respaldados con préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente a menos del 0,1 % del PIB en 2023.

(17) El 14 de julio de 2023, el Consejo recomendó[18] a Portugal que garantizara una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a nivel nacional[19] en 2024 a un máximo del 1,8 %, a menos que se considerara que un porcentaje de referencia más elevado en el crecimiento del gasto primario neto financiado a nivel nacional fuera compatible con que Portugal alcanzara su objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) del – 0,5 % del PIB, entre otras cosas si los gastos por intereses eran inferiores a los previstos en aquel momento por la Comisión. Al ejecutar sus presupuestos de 2023 y preparar sus proyectos de planes presupuestarios para 2024, se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta que la Comisión propondría al Consejo la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit sobre la base de los datos de ejecución correspondientes a 2023. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el saldo estructural de Portugal se situaría en el 0,0 % del PIB en 2024 (frente al 0,9 % en 2023), es decir, permanecería por encima del OMP del país. Por tanto, se considera que Portugal se ajusta a lo recomendado por el Consejo.

(18) Además, el Consejo recomendó que Portugal tome medidas con el fin de eliminar las medidas de apoyo de emergencia en materia energética en vigor aprovechando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público, tan pronto como sea posible en 2023 y 2024. El Consejo especificó además que, en caso de que fueran necesarias nuevas medidas de apoyo o el mantenimiento de las ya vigentes debido a nuevos

[18] Recomendación del Consejo, de 14 de julio de 2023, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2023 de Portugal (DO C 312 de 1.9.2023, p. 206).

[19] Por gasto primario neto se entiende el gasto financiado a nivel nacional, neto de i) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, ii) los gastos en concepto de intereses, iii) el gasto en desempleo cíclico, y iv) las medidas puntuales y otras medidas temporales.

aumentos de los precios de la energía, Portugal debe garantizar que dichas medidas de apoyo se dirijan a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, sean viables desde el punto de vista fiscal y sigan incentivando el ahorro energético. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el coste presupuestario neto[20] de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se situaría en el 0,9 % del PIB en 2023, el 0,6 % en 2024 y el 0,5 % en 2025. En particular, se prevé que la reducción general del impuesto sobre el combustible y la congelación de la tasa de carbono en el marco del impuesto sobre el combustible permanezcan en vigor en 2024 y 2025. No se prevé que las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se eliminen tan pronto como sea posible entre 2023 y 2024. Estos riesgos no están en consonancia con lo recomendado por el Consejo. El coste presupuestario de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética dirigidas a proteger a los hogares y las empresas vulnerables se estima en menos del 0,1 % del PIB en 2024 (0,3 % en 2023), y de este importe, se estima que menos del 0,1 % del PIB mantiene la señal de precios para reducir la demanda de energía y aumentar la eficiencia energética (0,1 % en 2023).

(19) Además, el Consejo también recomendó a Portugal mantener la inversión pública financiada a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, las inversiones públicas financiadas a nivel nacional aumentarán hasta el 2,3 % del PIB en 2024, frente al 2,0 % del PIB en 2023. Esto se ajusta a lo recomendado por el Consejo. A su vez, se espera que el gasto público financiado por los ingresos procedentes de los fondos de la UE, incluidas las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aumente al 1,7 % del PIB en 2024, frente al 1,3 % del PIB en 2023.

(20) Sobre la base de las medidas estratégicas conocidas en la fecha límite de las previsiones y de la hipótesis de mantenimiento de la política económica, las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión indican un superávit público del 0,5 % del PIB en 2025. El aumento del superávit en 2025 obedece principalmente al repunte económico previsto para ese año, tras la desaceleración prevista para 2024. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB descienda hasta situarse en el 91,5 % a finales de 2025.

(21) El sistema tributario de Portugal necesita una mayor simplificación. El sistema del impuesto de sociedades, con recargos estatales y municipales, crea una carga adicional tanto para la administración tributaria como para las empresas. Esto se ve agravado por el ya antiguo reto que plantean los gravosos requisitos reglamentarios y las largas interacciones con la administración pública, que tienen un gran impacto en el entorno empresarial. Las deudas tributarias pendientes siguen siendo elevadas y muy superiores a la media de la UE (a finales de 2021 se situaban en el 45,6 % de los ingresos totales). El coste administrativo de la recaudación de impuestos es elevado y ha seguido aumentando en los últimos años (aumentó aproximadamente un 4 % entre 2018 y 2021). Además, el personal de la administración tributaria está envejeciendo rápidamente, ya que se espera que más de la mitad del personal se jubile en la próxima década, mientras que solo se contrata a un número reducido de personas. Abordar

[20] Esta cifra representa los costes presupuestarios anuales de las medidas, incluidos los ingresos y gastos y, en su caso, netos de los ingresos procedentes de los impuestos sobre los beneficios inesperados de los proveedores de energía.

estos retos mejoraría el entorno empresarial en Portugal y fomentaría la competitividad.

(22) Se prevé que la población portuguesa en edad laboral se reduzca alrededor de un millón a medio plazo, debido sobre todo a una disminución de la migración neta y a las bajas tasas de fertilidad. Con la mejora prevista de la esperanza de vida, se prevé que la proporción de personas de más edad frente a las personas que financian el sistema público de pensiones de Portugal aumente de manera significativa. Mientras que en 2022 había casi tres personas en edad laboral que contribuían al sistema por pensionista, en 2050 habrá menos de una y media. Esta evolución demográfica ejerce presión sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. El gasto en pensiones ya representa el 28 % del gasto público total y aumentará aún más en las próximas décadas. Según las estimaciones de la Comisión y de las autoridades portuguesas[21], se espera que el gasto en pensiones alcance un máximo del 15,2 % del PIB en 2046, es decir, 2,9 puntos porcentuales por encima del nivel de 2022 y una de las mayores ratios gasto en pensiones/PIB de la UE. En los últimos años, Portugal ha aplicado reformas para mejorar la sostenibilidad de su sistema de pensiones mediante la indexación de la edad legal de jubilación en función de la esperanza de vida, pero medidas como los regímenes de jubilación anticipada ejercen presión sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. Por término medio, el tipo de cotizaciones sociales pagado por los trabajadores autónomos es inferior al de los asalariados. Además, existen tipos de cotizaciones especiales para los distintos tipos de trabajadores. Estos factores reducen aún más las posibles fuentes de ingresos del sistema de pensiones.

(23) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que estas ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes. Dado el calendario ajustado, es esencial avanzar rápidamente en la ejecución efectiva del plan, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de Portugal mediante la transición ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. Para cumplir los compromisos del plan a más tardar en agosto de 2026, es esencial que Portugal siga aplicando las reformas y acelere las inversiones haciendo frente a los retrasos, garantizando al mismo tiempo una capacidad administrativa sólida. Si bien Portugal está adoptando algunas medidas para hacer frente a la falta de capacidad administrativa, siguen existiendo retos en cuanto a las normas de contratación pública y los largos procedimientos de autorización, que afectan, en particular, a los grandes proyectos de inversión. La participación sistemática de las administraciones regionales y locales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para garantizar una amplia implicación en la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia.

(24) Como parte de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060, Portugal debe revisar

[21] Comisión Europea: *2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, Institutional Paper 279 [«Informe de 2024 sobre el envejecimiento: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2022-2070), Documento institucional 279», documento en inglés], abril de 2024.

cada programa a más tardar en marzo de 2025, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024, así como su plan nacional integrado de energía y clima. Esta revisión constituye la base para la asignación definitiva de los fondos de la UE incluidos en cada programa. Portugal ha avanzado en la aplicación de la política de cohesión y del pilar europeo de derechos sociales, pero siguen existiendo retos. Persisten disparidades entre las zonas costeras e interiores continentales, entre el continente y las regiones ultraperiféricas, y entre las áreas metropolitanas y las pequeñas ciudades y localidades. Es crucial acelerar la aplicación de los programas de la política cohesión y reforzar la capacidad administrativa a escala nacional y regional. Las prioridades acordadas en los programas siguen siendo pertinentes. Además de las medidas de capacidad administrativa, es importante realizar rápidamente inversiones en investigación aplicada en ámbitos definidos en estrategias de especialización inteligente, en la transferencia de conocimientos y en la valorización de los resultados de I+D, así como inversiones en la capacidad de innovación de las pequeñas y medianas empresas, la transición ecológica y la competitividad. Sigue siendo prioritario mejorar la recogida y el tratamiento de las aguas residuales, la reutilización del agua y el acceso al agua, en particular en las zonas remotas y en las regiones ultraperiféricas, y reducir las fugas en las redes, así como promover la economía circular, la eficiencia energética y las energías renovables en consonancia con el plan nacional de energía y clima. Siguen siendo fundamentales las inversiones en educación y formación, en el desarrollo de cualificaciones y capacidades exigidas por el mercado laboral y en políticas activas del mercado de trabajo específicas, especialmente para los jóvenes. Sigue siendo importante garantizar la igualdad de acceso a la educación, la salud y los servicios sociales, en particular para los grupos desfavorecidos, y abordar la pobreza energética. Al llevar a cabo la revisión intermedia de los programas de la política de cohesión, conviene prestar más atención a las necesidades en el ámbito de la prevención y la preparación ante los riesgos relacionados con el cambio climático. Portugal también podría utilizar la iniciativa de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa con el fin de apoyar la transformación industrial, haciendo hincapié, en particular, en la fabricación avanzada y eficiente en el uso de los recursos, el transporte sostenible, la biomedicina, la biotecnología y las tecnologías de cero emisiones netas, al tiempo que invierte en capacidades y cualificaciones para satisfacer la demanda de mano de obra en estos sectores.

(25) Además de los retos económicos y sociales a los que responden el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, Portugal se enfrenta a varios retos adicionales relacionados con la gestión de los recursos hídricos, la infraestructura de red y las capacidades de almacenamiento.

(26) Portugal, en particular sus regiones meridionales, se ve gravemente afectado por peligros naturales, como sequías, incendios e inundaciones, cuya frecuencia e intensidad han aumentado debido al cambio climático. La reducción de las precipitaciones anuales, la escasez de agua y el aumento de la variabilidad temporal afectan a los caudales de los ríos, la recarga de acuíferos y el riesgo de inundación, lo cual repercute en muchos sectores económicos, como la agricultura, la producción de agua potable y la energía, incluida la generación de energía hidroeléctrica, al tiempo que afecta a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Portugal aumentó su capacidad de adaptación al cambio climático (Ley del Clima, 2021), incluido el desarrollo de planes sectoriales de adaptación. Asimismo, está ultimando una hoja de ruta nacional para la adaptación al cambio climático hasta 2100. No obstante, sería importante seguir incorporando la adaptación al cambio climático en sus políticas de gestión de

los recursos hídricos. Al mejorar su estrategia de gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos, Portugal contribuiría a garantizar que sectores clave sigan teniendo acceso al agua, garantizando al mismo tiempo la disponibilidad de agua suficiente y de buena calidad para funciones ecológicas, en particular para ecosistemas sensibles y ricos en biodiversidad, como los humedales. Además, la racionalización de la estructura de gobernanza del sector del agua contribuiría a lograr una coordinación eficaz entre los niveles nacional, regional y local. Para mejorar la gestión de los recursos hídricos, se necesitan más inversiones, por ejemplo, en la recogida y el tratamiento de las aguas residuales, la reducción de las fugas en las redes, el suministro general de agua y la mejora del control (de la cantidad y la calidad del agua). Debe prestarse especial atención a la restauración de la función de esponja natural del paisaje, la reducción de la extracción de aguas subterráneas, la restauración de humedales y ríos, incluidas las llanuras aluviales, y el despliegue de otras soluciones basadas en la naturaleza. Además, Portugal podría aprovechar el potencial de la reutilización del agua.

(27) En 2023, las fuentes de energía renovables de Portugal, impulsadas por energía hidroeléctrica y fuertes vientos, suministraron el 72 % de su electricidad, con lo que se alcanzó un nuevo récord. El aumento significativo de la cuota de energía renovable contribuyó a la importante disminución de los precios de la electricidad, que se situaron por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Para cumplir la contribución nacional revisada al objetivo de la UE para 2030 en materia de energías renovables y alcanzar el objetivo de que al menos el 85 % del consumo bruto de electricidad proceda de energías renovables de aquí a 2030, tal como se presenta en el plan nacional de energía y clima, es necesario seguir avanzando para mejorar la competitividad de Portugal y estimular la descarbonización de su industria, también mediante la electrificación. Aunque se han introducido medidas legislativas para acelerar el proceso de concesión de permisos para las energías renovables, Portugal se enfrenta a posibles problemas de capacidad de la red a corto plazo a la hora de integrar una proporción cada vez mayor de energías renovables en la red. La revisión de los planes de desarrollo de la red de transporte y distribución contribuiría a acelerar la integración de las energías renovables en consonancia con los compromisos de los planes nacionales de energía y clima y los compromisos de interconexión con España y Francia. Además, los retos logísticos, la escasez de componentes y la menor rentabilidad han obstaculizado los proyectos de energías renovables, lo que ha provocado retrasos en la ejecución, en particular de las subastas en materia de energías solares. Resulta esencial racionalizar los procedimientos de conexión, aumentar la transparencia de la conexión a la red y permitir una planificación clara de las subastas a largo plazo. Dada la creciente demanda de redes eléctricas, Portugal se beneficiaría de nuevas inversiones en sus redes eléctricas, en particular de inversiones en la modernización de las líneas eléctricas existentes y la promoción de la flexibilidad del sistema con soluciones como el almacenamiento, la implantación de contadores inteligentes, incentivos para consumir durante las horas valle y mecanismos de respuesta de la demanda.

(28) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y de su contribución colectiva al funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo recomendó en 2024 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de Portugal, las recomendaciones 1, 2, 3 y 4

contribuyen a la aplicación de las recomendaciones primera, segunda y cuarta para la zona del euro.

RECOMIENDA a Portugal que tome medidas en 2024 y 2025 con el fin de:

1. Presentar el plan fiscal-estructural a medio plazo de manera oportuna. En consonancia con los requisitos previstos en la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, limitar el crecimiento del gasto neto[22] en 2025 a un ritmo compatible con el requisito de situar la deuda de las administraciones públicas en una trayectoria descendente verosímil a medio plazo y de respetar el valor de referencia del 3 % del déficit sobre el PIB establecido en el Tratado. Eliminar las medidas de apoyo de emergencia en materia energética antes de la temporada de calefacción 2024/2025. Mejorar la eficacia del sistema tributario, en particular reforzando la eficiencia de su administración y reduciendo la carga administrativa asociada. Tomar medidas para garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones a medio plazo.

2. Reforzar la capacidad administrativa para gestionar los fondos de la UE, acelerar las inversiones y mantener el impulso en la aplicación de las reformas. Hacer frente a los retrasos para que el plan de recuperación y resiliencia pueda seguir ejecutándose de forma rápida y efectiva, incluido el capítulo de REPowerEU, asegurando la culminación de las reformas e inversiones a más tardar en agosto de 2026. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión. En la revisión intermedia, seguir centrándose en las prioridades acordadas, adoptando medidas para afrontar mejor las necesidades en el ámbito de la prevención y la preparación frente a los riesgos relacionados con el cambio climático, teniendo en cuenta las oportunidades que ofrece la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa para mejorar la competitividad.

3. Mejorar la gestión de los recursos hídricos para reforzar la adaptación a los efectos del cambio climático y garantizar la resiliencia económica y medioambiental a largo plazo, poniendo en marcha una estrategia para una gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos, desarrollando su estructura de gobernanza y fomentando las inversiones en la recogida y el tratamiento de las aguas residuales, en la reducción de las fugas y en el control del agua, desarrollando al mismo tiempo soluciones basadas en la naturaleza y la rehabilitación de las masas de agua y mejorando la eficiencia hídrica y la reutilización del agua.

[22] De conformidad con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263, se entiende por «gasto neto» el gasto público, neto de los gastos en concepto de intereses, las medidas discrecionales relativas a los ingresos, los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

4. Reforzar la capacidad de la red de transporte y distribución de electricidad, en particular mejorando los procedimientos de conexión y aumentando su transparencia para incentivar las inversiones en la red nacional y aumentar las capacidades de almacenamiento de energía.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente