C/2024/6816

29.11.2024

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 21 de outubro de 2024

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

(C/2024/6816)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

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

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

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

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

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

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

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
[3] Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
[4] Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030», que visa fundamentar as decisões políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em termos de nove vetores que se reforçam mutuamente, entre os quais o acesso ao capital privado, a investigação e inovação, a educação e competências e um mercado único funcional surgem como prioridades estratégicas fundamentais para a reforma e o investimento, com vista a dar resposta aos atuais desafios em matéria de produtividade e a reforçar a competitividade a longo prazo da União e dos seus Estados-Membros. Em 14 de fevereiro de 2024, a Comissão publicou uma comunicação intitulada «Relatório anual de 2024 do mercado único e da competitividade». Essa comunicação descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios do mercado único europeu em matéria de competitividade, e acompanha os desenvolvimentos anuais com base nos nove vetores da competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que assinala o início do Semestre Europeu de 2024 para a coordenação das políticas económicas. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que se centram nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho ([5]), a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2024, em que identificou a Espanha como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou que podem correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente um parecer sobre o projeto de plano orçamental da Espanha para 2024. A Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro ([6]) («Recomendação de 2024 sobre a área do euro») em 12 de abril de 2024 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 11 de março de 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da União, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ([7]), relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, com a redação que lhe foi dada, bem como a Diretiva 2011/85/UE do Conselho ([8]), relativa aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, com a redação que lhe foi dada. Os objetivos do novo quadro de governação económica consistem em 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. O novo quadro de governação económica promove também a apropriação nacional e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro tem de apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo. Um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo contém os compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos assumidos pelo Estado-Membro, e abrange um horizonte de planeamento de quatro ou cinco anos em função da duração normal da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas ([9]) nos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo tem de cumprir os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente colocar ou manter a dívida pública numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do produto interno bruto (PIB), bem como reduzir e/ou manter o défice orçamental das administrações públicas de modo a que fique abaixo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263, o período de ajustamento pode ser prorrogado, no máximo, por três anos. A fim de apoiar a elaboração desses planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo, a Comissão publicou, em 21 de junho de 2024, orientações sobre as informações a incluir pelos Estados-Membros nos seus planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo e nos seus relatórios anuais de progresso. Em conformidade com os artigos 5.º e 36.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Comissão transmitiu aos Estados-Membros trajetórias de referência e informações técnicas, quando aplicável. Os Estados-Membros têm de apresentar os seus planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que o Estado-Membro e a Comissão decidam prorrogar esse prazo por um período razoável. Em conformidade com os respetivos regimes

([5]) Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([6]) Recomendação do Conselho, de 12 de abril de 2024, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([7]) Regulamento (UE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([8]) Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

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

jurídicos nacionais, os Estados-Membros podem debater os seus projetos de planos de médio prazo com os respetivos parlamentos nacionais, solicitar às instituições orçamentais independentes que emitam parecer e realizar uma consulta dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país de 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência que foram revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

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

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

(9) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada da situação da Espanha nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. As principais conclusões da avaliação das vulnerabilidades macroeconómicas da Espanha efetuada pelos serviços da Comissão para efeitos do referido regulamento foram publicadas em março de 2024. Em 19 de junho de 2024, a Comissão concluiu que a Espanha já não regista desequilíbrios macroeconómicos. Realizaram-se progressos significativos na redução das vulnerabilidades com relevância transfronteiriça e relacionadas com a elevada dívida privada e externa, e registaram-se reduções da dívida pública. Após uma interrupção causada pela crise da COVID-19, o rácio da dívida do setor privado e o rácio negativo da posição líquida de investimento internacional (PLII) retomaram a sua trajetória descendente em 2021, apoiados pelo forte crescimento do PIB nominal e, no caso da PLII, graças aos continuados excedentes da balança corrente. Ambos deverão continuar a melhorar nos próximos anos, embora de forma mais gradual do que se verificou recentemente, uma vez que o crescimento do PIB nominal deverá ser menos favorável. A balança corrente, que regista excedentes há já uma década, continuou a aumentar em 2023, refletindo o rápido crescimento das exportações, bem como a diminuição dos preços da energia. Embora o elevado rácio dívida pública/PIB tenha vindo a diminuir, impulsionado por um forte crescimento do PIB nominal, são expectáveis melhorias mais moderadas este ano e no próximo ano, que refletam défices orçamentais ainda relativamente elevados, mas em diminuição, e um crescimento do PIB nominal menos favorável. A taxa de desemprego apresenta uma tendência decrescente há uma década, prevendo-se que continue a diminuir. O setor bancário manteve-se resiliente num contexto de maior restritividade das condições de financiamento para os mutuários. Realizaram-se progressos políticos significativos na resposta às vulnerabilidades identificadas, nomeadamente nos últimos anos, graças à execução do plano de recuperação e resiliência, mas são necessários mais esforços, em especial para reduzir a elevada dívida pública.

(10) De acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Espanha diminuiu de 4,7 % do PIB em 2022 para 3,6 % em 2023, enquanto a dívida das administrações públicas caiu de 111,6 % do PIB no final de 2022 para 107,7 % no final de 2023. Tal como anunciado na comunicação da Comissão de 8 de março de 2023, intitulada «Orientações em matéria de política orçamental para 2024», a Comissão está a dar o primeiro passo para a abertura de procedimentos por défice excessivo com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor. Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado. Esse relatório analisava a situação orçamental da Espanha, dado que,

([10]) ST 10150/21 INIT; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2.
([11]) Decisão de Execução do Conselho, de 10 de outubro de 2023, que altera a Decisão de Execução de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Espanha (ST 13695/23 INIT).

em 2023, o seu défice das administrações públicas havia excedido o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que, à luz dessa análise e após ter em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro formulado nos termos do artigo 126.º, n.º 4, do Tratado, a Comissão não iria propor, em julho de 2024, a abertura de um procedimento relativo aos défices excessivos relativamente à Espanha.

(11) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou ([12]) que a Espanha assegurasse em 2023 uma política orçamental prudente, em particular mantendo um crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo ([13]), tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico dirigido aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Ao mesmo tempo, o Conselho recomendou à Espanha que estivesse pronta para poder ajustar as despesas correntes em função da evolução da situação. Recomendou igualmente que a Espanha aumentasse o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo e a outros fundos da União. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([14]) em 2023 foi globalmente neutra, situando-se em - 0,2 % do PIB. Em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) deu um contributo contracionista para a orientação orçamental equivalente a 0,3 % do PIB e estava em consonância com a Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022. O contributo contracionista das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional deveu-se à redução de 0,6 pontos percentuais do PIB no custo das medidas de apoio de emergência (orientadas e não orientadas) para os agregados familiares e empresas em resposta aos aumentos dos preços da energia. Os principais motores do crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas em matéria de receitas) foram as prestações sociais que não em espécie, motivadas pela reavaliação das pensões, e o consumo intermédio, impulsionado pelas despesas no domínio da defesa. As despesas financiadas por subvenções no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União ascenderam a 1,3 % do PIB em 2023. O investimento financiado a nível nacional ascendeu a 2,3 % do PIB em 2023, com um aumento anual de 0,1 pontos percentuais. A Espanha financiou investimentos adicionais através do Mecanismo e de outros fundos da União. Financiou investimentos públicos em prol das transições ecológica e digital e da segurança energética, tais como o programa Kit Digital, os PERTE ([15]) para veículos elétricos e conectados, novos centros de ensino e formação profissionais e investimentos no domínio do hidrogénio verde. Esse investimento público é financiado pelo Mecanismo e por outros fundos da União.

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

(13) Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 2,1 % em 2024 e de 1,9 % em 2025, e para uma inflação medida pelo índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) de 3,1 % em 2024 e de 2,3 % em 2025.

(14) As previsões da Comissão da primavera de 2024 projetam um défice orçamental de 3,0 % do PIB em 2024 e uma diminuição do rácio dívida pública/PIB para 105,5 % até ao final do mesmo ano. A diminuição do défice em 2024 reflete principalmente a eliminação gradual das medidas destinadas a atenuar o impacto social e económico da anterior crise energética. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2024 deverá ser neutra, situando-se em 0,0 % do PIB.

(15) As previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para que as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») no âmbito do Mecanismo representem 1,3 % do PIB em 2024, contra 0,7 % do PIB em 2023. As despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo permitirão realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo ou na dívida

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

([13]) Segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024, o crescimento do produto potencial a médio prazo da Espanha em 2023 é estimado em 7,2 % em termos nominais, com base na taxa média de crescimento potencial real a 10 anos e no deflator do PIB de 2023.

([14]) A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da União. A orientação orçamental é medida como a diferença entre: i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas (e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19), incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União. Um sinal negativo do indicador indica uma política orçamental expansionista, enquanto um sinal positivo do indicador indica uma política orçamental contracionista.

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

das administrações públicas da Espanha. Ainda segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024, as despesas apoiadas por empréstimos do Mecanismo deverão representar 1,0 % do PIB em 2024, contra 0,0 % do PIB em 2023.

(16) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou ([16]) que a Espanha assegurasse uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional ([17]) em 2024 a um máximo de 2,6 %. Aquando da execução dos seus orçamentos para 2023 e da elaboração dos seus projetos de planos orçamentais para 2024, os Estados-Membros foram convidados a ter em conta o facto de que a Comissão iria propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice com base nos dados de execução relativos a 2023. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2024, as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional pela Espanha deverão aumentar 3,8 % em 2024 ([18]), ficando acima da taxa máxima de crescimento recomendada. As despesas que ultrapassam a taxa máxima de crescimento recomendada das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional correspondem a 0,5 % do PIB em 2024. Existe o risco de esta situação não ser consentânea com a recomendação do Conselho.

(17) Além disso, o Conselho recomendou à Espanha que tomasse medidas no sentido de eliminar progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. O Conselho recomendou ainda que, se novos aumentos dos preços da energia exigissem medidas de apoio novas ou continuadas, a Espanha assegurasse que tais medidas de apoio fossem orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis, tivessem um custo acessível do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão estimou o custo orçamental líquido ([19]) das medidas de apoio de emergência à energia em 0,9 % do PIB em 2023, 0,2 % do PIB em 2024 e - 0,1 % do PIB em 2025. Em especial, presume-se que a redução do IVA sobre o gás, o imposto especial sobre a eletricidade, os subsídios aos transportes públicos e a compensação dos fornecedores de eletricidade para cobrir os custos e evitar o défice permanecerão em vigor durante parte de 2024. Se as poupanças correspondentes fossem utilizadas para reduzir o défice das administrações públicas, como recomendado pelo Conselho, essas projeções implicariam um ajustamento orçamental de 0,7 % do PIB em 2024, tendo as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional ([20]) um efeito contracionista para a orientação orçamental equivalente a 0,3 % do PIB nesse ano. As medidas de apoio de emergência à energia foram eliminadas em 2023 e 2024, em consonância com a recomendação do Conselho. Não se prevê, contudo, que as poupanças correspondentes sejam integralmente utilizadas para reduzir o défice orçamental. Existe o risco de esta situação não ser consentânea com a recomendação do Conselho.

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

(19) Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização e num cenário de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para um défice das administrações públicas de 2,8 % do PIB em 2025, com um aumento das despesas líquidas de 4,0 % em 2025. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB diminua para 104,8 % até ao final de 2025.

(20) No âmbito das novas regras de governação económica da União, a Espanha terá de elaborar um plano orçamental estrutural de médio prazo para reduzir o défice e diminuir a dívida pública. Esse plano poderá combinar a adoção de medidas em matéria de receitas e despesas com investimentos e reformas para promover um crescimento económico mais robusto e sustentável. A Espanha é um país altamente endividado, com uma estrutura de governação descentralizada. No seu quadro orçamental nacional, a administração central fixa metas para as regiões em termos de saldo estrutural e rácio dívida/PIB, bem como em relação à taxa máxima de crescimento das despesas nominais (regra de despesa). A fim de assegurar o cumprimento das novas regras de governação económica da

([16]) Recomendação do Conselho, de 14 de julho de 2023, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2023 (JO C 312 de 1.9.2023, p. 77).

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

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

([19]) Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e as despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros extraordinários dos fornecedores de energia.

([20]) Este contributo é medido como a variação da despesa primária das administrações públicas, líquida i) do impacto orçamental incremental das medidas discricionárias em matéria de receitas, ii) das medidas pontuais, iii) das despesas cíclicas com o desemprego e iv) das despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União, em relação à taxa média de crescimento potencial do PIB nominal a médio prazo (10 anos), expressa como rácio do PIB nominal.

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

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

(22) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2021/241 e com o critério 2.2 do anexo V do mesmo regulamento, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Essas reformas e investimentos deverão contribuir para responder de forma eficaz à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a rápida prossecução da efetiva execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Espanha através das transições ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para cumprir os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência até agosto de 2026, é essencial que a Espanha prossiga a execução das reformas e acelere os investimentos, resolvendo os desafios relevantes e assegurando simultaneamente uma forte capacidade administrativa. A dimensão e a complexidade do plano de recuperação e resiliência exigem ações específicas para garantir que as reformas e os investimentos possam ser plenamente concluídos a tempo. O mesmo se aplica aos desafios relacionados com a capacidade de absorção. Os investimentos estão altamente concentrados no final do período de execução do plano de recuperação e resiliência e merecem especial atenção. Há também margem para reforçar a coordenação entre os diferentes níveis da administração, ao passo que a simplificação dos procedimentos aceleraria a receção dos fundos pelos destinatários finais. Esses elementos são particularmente relevantes para superar desafios relacionados com a absorção do montante considerável de fundos geridos através de instrumentos financeiros estabelecidos no plano de recuperação e resiliência alterado. A participação sistemática das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas continua a ser importante para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além do plano de recuperação e resiliência, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda estratégica geral.

(23) No âmbito da revisão intercalar dos programas da política de coesão, em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho ([21]), a Espanha deve rever cada programa apoiado pelo FEDER, pelo Fundo Social Europeu Mais (FSE+), pelo Fundo de Coesão e pelo Fundo para uma Transição Justa (FTJ) até março de 2025, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país para 2024, bem como o seu plano nacional em matéria de energia e clima Essa revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da União incluído em cada programa. A Espanha registou progressos na execução dos programas da política de coesão e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, mas subsistem desafios. O PIB *per capita* continua a ser inferior a 75 % da média da União em oito regiões espanholas. É fundamental acelerar a execução dos programas da política de coesão e reforçar a capacidade administrativa em todos os níveis. As prioridades acordadas nos programas continuam a ser pertinentes. Para além das medidas ligadas à capacidade administrativa, é particularmente importante que os investimentos na inovação empresarial e nas capacidades de I&D sejam rapidamente executados, especialmente nas indústrias identificadas por estratégias regionais de especialização inteligente. Os investimentos na transição ecológica, em consonância com o plano nacional em matéria de energia e clima, em particular os investimentos na gestão da água, na economia circular, na adaptação às alterações climáticas e respetiva atenuação, continuam a ser fundamentais, especialmente nos territórios mais afetados, como as Canárias e as zonas costeiras no leste e no sul da Espanha. Os investimentos que aumentem a atratividade e a competitividade das regiões que registam um declínio demográfico são fundamentais para assegurar a convergência. Além disso, continua a ser necessário promover a (re)integração dos desempregados de longa duração e dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, reforçar a orientação profissional, resolver o problema da inadequação das competências e aplicar a Garantia Europeia para a Infância, criada pela Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho ([22]). Essas medidas contribuiriam igualmente para apoiar a convergência social ascendente, em consonância com a análise por país realizada numa segunda fase pelos serviços da Comissão com base nas características do quadro de convergência social, que foi testado em 2024. Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2024/1263, o Semestre Europeu deve incluir a supervisão da aplicação, pela Comissão, das Orientações para o Emprego, nomeadamente através de um quadro para identificar os riscos para a convergência social. A Espanha também poderá utilizar a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa, criada pelo Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho ([23]), para apoiar a transformação industrial, nomeadamente investindo no desenvolvimento e fabrico de tecnologias estratégicas e nas respetivas cadeias de valor, em especial nos domínios da inovação de tecnologia profunda, das energias limpas e eficientes em termos de recursos, da agricultura e das biotecnologias utilizadas no âmbito da saúde.

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

(25) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou que, em 2024, esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para

([21]) Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([22]) Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (JO L 223 de 22.6.2021, p. 14; ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

([23]) Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que cria a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP), e que altera a Diretiva 2003/87/CE e os Regulamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

dar execução à Recomendação de 2024 sobre a área do euro. No que respeita à Espanha, as recomendações 1, 2 e 3 contribuirão para a execução da primeira, segunda e quarta recomendações estabelecidas na Recomendação de 2024 sobre a área do euro.

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

1. Apresentar atempadamente o seu plano orçamental-estrutural de médio prazo. Em consonância com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, limitar o crescimento das despesas líquidas em 2025 a uma taxa que permita, nomeadamente, colocar a dívida pública numa trajetória descendente plausível a médio prazo e reduzir do défice das administrações públicas para um nível inferior ao valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. Assegurar a sustentabilidade orçamental, nomeadamente revendo e simplificando o sistema fiscal, a fim de apoiar o crescimento económico e o emprego, a coesão e a transição ecológica, e melhorando a qualidade, a eficiência e a equidade da despesa pública.
2. Reforçar a capacidade administrativa para a gestão dos fundos da União, acelerar os investimentos e manter a dinâmica na execução das reformas. Responder aos desafios relevantes, a fim de permitir uma execução contínua, rápida e eficaz do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, de forma a assegurar a conclusão das reformas e dos investimentos até agosto de 2026. Acelerar a execução dos programas da política de coesão. No contexto da revisão intercalar desses programas, continuar a centrar-se nas prioridades acordadas, tendo simultaneamente em conta as oportunidades proporcionadas pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa a fim de melhorar a competitividade.
3. Melhorar a gestão da água, a fim de abordar de forma mais eficaz a adaptação aos efeitos atuais e futuros das alterações climáticas e assegurar a resiliência económica, social e ambiental a longo prazo, do seguinte modo: melhorando a coordenação entre todos os níveis de governo e administração; ampliando as soluções existentes para a gestão dos riscos de seca e a gestão sustentável da água na agricultura, a eficiência hídrica e os investimentos em infraestruturas; e apoiando o desenvolvimento de soluções baseadas na natureza.

Feito no Luxemburgo, em 21 de outubro de 2024.

Pelo Conselho

O Presidente

NAGY I.