COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 20.5.2020
COM(2020) 522 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de Portugal

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 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 (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1], y en particular su artículo 5, apartado 2,

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 17 de diciembre de 2019, la Comisión adoptó la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, y marcó así el inicio del Semestre Europeo de 2020 para la coordinación de las políticas económicas. Se tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 17 de diciembre de 2019, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Portugal como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro.

(2) El informe específico de 2020 sobre Portugal[3] fue publicado el 26 de febrero de 2020. En él se valoraban los avances realizados por Portugal con miras a la puesta en

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] SWD(2020) 521 final.

práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 9 de julio de 2019[4], las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones formuladas en años anteriores, así como los avances realizados por ese país para la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Incluía asimismo un examen exhaustivo con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados se publicaron también el 26 de febrero de 2020. A raíz de su análisis, la Comisión concluyó que Portugal está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, los grandes volúmenes de pasivos exteriores netos y de deuda privada y pública, así como la elevada proporción de préstamos dudosos, constituyen puntos débiles en un contexto de bajo crecimiento de la productividad.

(3) El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente el brote de COVID-19 una pandemia mundial. Constituye una grave emergencia de salud pública para los ciudadanos, las sociedades y las economías. Está sometiendo a fuertes tensiones a los sistemas sanitarios nacionales, perturbando las cadenas de suministro mundiales, aumentando la volatilidad de los mercados financieros, dando lugar a cambios bruscos en la demanda de los consumidores y teniendo efectos negativos en diversos sectores. Supone una amenaza para el empleo y los ingresos de la ciudadanía y la actividad de las empresas. Ha ocasionado una grave perturbación económica que ya está teniendo consecuencias significativas en la Unión Europea. El 13 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación[5] en la que reclamaba una respuesta económica coordinada a la crisis, en la que participaran todas las partes interesadas a nivel nacional y de la Unión.

(4) Varios Estados miembros han declarado un estado de emergencia o introducido medidas de emergencia. Cualquier medida de emergencia debe ser estrictamente proporcionada, necesaria, limitada en el tiempo y conforme a las normas europeas e internacionales. Ha de estar sometida al control democrático y al examen independiente del poder judicial

(5) El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento[6]. La cláusula, como figura en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica. En su Comunicación, la Comisión hizo saber al Consejo que, en su opinión, dada la grave recesión económica que acarreará el brote de COVID-19, las condiciones actuales permiten la activación de la cláusula. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Finanzas de los Estados miembros aceptaron la valoración de la Comisión. La activación de la cláusula general de salvaguardia permite una desviación temporal de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que ello no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Por lo que respecta al componente corrector, el Consejo también podrá decidir, partiendo de una Recomendación de la Comisión, adoptar una trayectoria fiscal revisada. La cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Posibilita que los Estados miembros se aparten de los requisitos presupuestarios normalmente aplicables,

[4] DO C 301 de 5.9.2019, p. 117.
[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

permitiendo al mismo tiempo a la Comisión y al Consejo emprender las necesarias medidas de coordinación de políticas en el marco del Pacto.

(6) Es necesario seguir actuando para limitar y controlar la propagación de la pandemia, aumentar la resiliencia de los sistemas sanitarios nacionales, paliar las consecuencias socioeconómicas mediante medidas de apoyo destinadas a los hogares y las empresas y garantizar unas condiciones adecuadas en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo con vistas a reanudar la actividad económica. La Unión debe utilizar plenamente los distintos instrumentos de que dispone para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en esos ámbitos. Paralelamente, los Estados miembros y la Unión deben colaborar a fin de preparar las medidas necesarias para volver a un funcionamiento normal de nuestras sociedades y economías y a un crecimiento sostenible, integrando, en particular, la transición ecológica y la transformación digital, y extrayendo todas las lecciones de la crisis.

(7) La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la flexibilidad que ofrece el mercado único para adaptarse a situaciones extraordinarias. No obstante, a fin de garantizar una transición rápida y sin contratiempos a la fase de recuperación y la libre circulación de bienes, servicios y trabajadores, es preciso eliminar las medidas excepcionales que impiden el funcionamiento normal del mercado único tan pronto como dejen de ser indispensables. La crisis actual ha puesto de manifiesto la necesidad de planes de preparación frente a situaciones de crisis en el sector sanitario, que incluyan, en particular, mejores estrategias de compra, cadenas de suministro diversificadas y reservas estratégicas de suministros esenciales. Son elementos clave para elaborar planes de preparación ante las crisis más amplios.

(8) El legislador de la Unión ya ha modificado los marcos legislativos pertinentes[7] para permitir a los Estados miembros movilizar todos los recursos no utilizados de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, de modo que puedan mitigar los efectos excepcionales de la pandemia de COVID-19. Esas modificaciones ofrecerán mayor flexibilidad, así como procedimientos racionalizados y simplificados. Con el fin de aliviar las presiones de tesorería, los Estados miembros también podrán beneficiarse de un porcentaje de cofinanciación del 100 % con cargo al presupuesto de la Unión en el ejercicio contable 2020-2021. Se insta a Portugal a que haga pleno uso de esas posibilidades para ayudar a las personas y los sectores más afectados por las dificultades.

(9) Es probable que las consecuencias socioeconómicas de la pandemia se distribuyan de forma desigual en las distintas regiones portuguesas debido a los diferentes patrones de especialización, en particular en las regiones que dependen en gran medida del turismo, como el Algarve y las regiones ultraperiféricas de Madeira y las Azores. Ello conlleva un riesgo sustancial de que se amplíen las disparidades regionales y territoriales en el país. Habida cuenta también del riesgo de dislocación temporal del

[7] Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID- 19 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus) (DO L 99 de 31.3.2020, p. 5) y Reglamento (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013 y (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19 (DO L 130 de 24.4.2020, p. 1).

proceso de convergencia entre los Estados miembros, la situación actual requiere políticas de respuesta específicas.

(10) El 16 de mayo de 2020, Portugal presentó su Programa Nacional de Reformas de 2020 y su Programa de Estabilidad de 2020. Con el fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han valorado simultáneamente.

(11) Portugal se encuentra actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la norma en materia de deuda. El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Portugal que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto[8] no superara el 0,7 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. La valoración general de la Comisión confirma la existencia de una desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo tanto en 2019 como en 2018 y 2019 tomados conjuntamente. No obstante, habida cuenta de la activación de la cláusula general de salvaguardia, no está justificado seguir avanzando en el marco del procedimiento de desviación significativa referido a Portugal.

(12) En su Programa de Estabilidad de 2020, el Gobierno no ha incluido un escenario macroeconómico ni planes referidos al saldo de las administraciones públicas y la ratio deuda/PIB para al menos 2020. No obstante, según el Programa de Estabilidad de 2020, cada treinta días hábiles, es decir, alrededor de 1,5 meses completos, el confinamiento puede tener, en promedio, un efecto negativo en el PIB anual de 6,5 puntos porcentuales. Sobre las perspectivas macroeconómicas y fiscales pende una gran incertidumbre debido a la pandemia de COVID-19. Las previsiones presupuestarias están sujetas a riesgos relacionados específicamente con Portugal y vinculados al aumento de los pasivos contingentes del sector público derivados de algunas empresas públicas y de las medidas relacionadas con la COVID-19 dirigidas al sector privado. Ese aumento se añade al nada desdeñable volumen ya acumulado de tales pasivos, relacionados, en parte, con las posibles repercusiones presupuestarias adicionales de las medidas suplementarias de apoyo a los bancos.

(13) En respuesta a la pandemia, y en el marco del enfoque coordinado de la Unión, Portugal ha adoptado distintas medidas presupuestarias para aumentar la capacidad de su sistema sanitario, contener la pandemia y proporcionar ayuda a los individuos y sectores especialmente afectados. En el Programa de Estabilidad de 2020 se estiman las repercusiones presupuestarias mensuales o anuales de esas medidas, sin indicación del importe agregado anual previsto para 2020. Incluyen, en particular, una ayuda puntual especial destinada a las empresas, para la reanudación de su actividad (508,0 millones EUR o el 0,3 % del PIB), un régimen simplificado de interrupción temporal del trabajo («lay-off», 373,3 millones EUR o el 0,2 % del PIB por mes de aplicación) y la adquisición de equipos de protección individual por el sistema sanitario (el 0,1 % del PIB por mes de aplicación)[9]. Según las estimaciones de la Comisión, esas medidas podrían tener un coste presupuestario directo global equivalente al 2,5 % del PIB en

[8] El gasto público primario neto se compone del gasto público total, excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos de programas de la Unión compensados totalmente con ingresos procedentes de fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a escala nacional se reparte a lo largo de un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los aumentos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

[9] Los efectos presupuestarios se expresan como porcentaje del PIB en 2020, según las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión.

2020. Además, Portugal ha anunciado otras medidas que, si bien por regla general no tienen un efecto presupuestario directo, contribuirán a garantizar la liquidez de las empresas y los hogares y que, según las estimaciones del Programa de Estabilidad de 2020, tendrán un valor aproximado de 25 200 millones EUR o el 12,5 % del PIB. Contemplan por ejemplo el aplazamiento del pago tanto de los impuestos sobre el valor añadido, sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades como de las cotizaciones sociales (7 900 millones EUR o el 3,7 % del PIB), y líneas de crédito garantizadas por el Estado y otras iniciativas similares (4 000 millones EUR o el 2,0 % del PIB). En general, las medidas adoptadas por Portugal se ajustan a las directrices establecidas en la Comunicación de la Comisión relativa a la respuesta económica coordinada al brote de COVID-19. La plena aplicación de esas medidas, seguida de una reorientación de las políticas fiscales hacia la consecución de posiciones fiscales prudentes a medio plazo, cuando las condiciones económicas lo permitan, contribuirán a preservar la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

(14) Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión en el supuesto de que las políticas no varíen, se prevé que el déficit de las administraciones públicas portuguesas se sitúe en el 6,5 % del PIB en 2020 y el 1,8 % en 2021. Se prevé que la ratio deuda pública / PIB alcance un máximo del 131,6 % del PIB en 2020 y disminuya posteriormente hasta el 124,4 % en 2021.

(15) El 20 de mayo de 2020, la Comisión publicó un informe elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado, debido al previsto rebasamiento por Portugal, en 2020, del umbral de déficit del 3 % del PIB. En general, el análisis sugiere que no se cumple el criterio de déficit definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/1997.

(16) La pandemia de COVID-19 afectó a Portugal a principios de marzo de 2020, sometiendo a su sistema sanitario a una gran presión. El Gobierno procedió a aplicar rápidamente una amplia gama de estrictas medidas de contención, una vez promulgado el estado de emergencia, según las disposiciones constitucionales, del 18 de marzo al 2 de mayo de 2020, para limitar en lo posible la propagación de la enfermedad y la pérdida de vidas humanas. Adoptó distintas medidas para reforzar la capacidad de respuesta del sistema sanitario y aplanar la curva de infecciones, de modo que los hospitales no quedaran desbordados. Las medidas de contención adoptadas a escala nacional y mundial han reducido drásticamente la actividad económica en la mayoría de los sectores, afectando con especial dureza al turismo y a las actividades conexas, y han empañado las perspectivas sociales y económicas del país, en particular las de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes). Se prevé que la economía se contraiga un 6,8 % en 2020 y crezca un 5,8 % en 2021.

(17) El sistema sanitario está incurriendo en gastos elevados en muy distintos ámbitos para paliar el efecto inmediato sobre la salud pública de la pandemia de COVID-19. Es necesario invertir para mejorar la resiliencia del sistema sanitario y garantizar que disponga de los equipos, los productos y las infraestructuras necesarios para reforzar las capacidades de respuesta a las crisis, por ejemplo en el área de los cuidados intensivos, la realización de pruebas, la investigación tecnológica y médica aplicada, así como el acceso universal, incluso fuera de las zonas urbanas y en las regiones ultraperiféricas de Madeira y las Azores. Cuando surgió el brote de COVID-19 se estaba poniendo en práctica gradualmente un plan de implantación de un nuevo modelo de gobernanza para los hospitales públicos que contemplaba un aumento sustancial de los presupuestos anuales. Proseguir su aplicación en la coyuntura actual podría contribuir a reforzar la resiliencia del sistema sanitario. La COVID-19 ha

puesto de relieve la vulnerabilidad de las instalaciones de cuidados de larga duración en Portugal, en las que se han registrado los mayores índices de infección y letalidad. A pesar de las mejoras en la cobertura territorial de los cuidados de larga duración durante la última década, los índices globales de acceso son bajos en todas las regiones del país. Al mismo tiempo, ya antes del brote de COVID-19 se preveía que el gasto en cuidados de larga duración registrara uno de los mayores aumentos en la Unión como porcentaje del PIB. Son necesarios esfuerzos continuados a fin de mejorar la eficiencia y la capacidad de la asistencia sanitaria y de los cuidados de larga duración para hacer frente a la crisis actual, así como para afrontar los retos relacionados con el envejecimiento de la población.

(18) Tras la constante evolución positiva del mercado de trabajo desde 2014, ahora Portugal habrá de enfrentarse a retos extraordinarios en materia de empleo como consecuencia de la pandemia. Según las previsiones de la Comisión, se prevé que el desempleo aumente hasta el 9,7 % de la población activa en 2020 y disminuya hasta el 7,4 % en 2021, un porcentaje aún superior al registrado en 2019, 6,5 %. Para fomentar el empleo y mitigar el riesgo de pérdida de puestos de trabajo, Portugal ha simplificado y adaptado su sistema actual de interrupción temporal del trabajo. Cabría utilizar los programas nacionales y de la Unión con el fin específico de preservar el empleo y la actividad económica, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas (pymes). En la fase de recuperación, las políticas activas del mercado de trabajo personalizadas y específicas, en particular las iniciativas de formación complementaria y mejora de las capacidades, desempeñarán un papel decisivo en el mantenimiento de la empleabilidad de la mano de obra. La cooperación entre los empleadores, los centros de educación y formación y los servicios públicos de empleo será crucial para contribuir al aumento de las contrataciones.

(19) El brote de COVID-19 exige aplicar medidas que mitiguen las repercusiones sociales y protejan a las personas en situaciones vulnerables, de modo que las desigualdades no se agraven. Por ejemplo, regímenes de prestaciones por desempleo y mecanismos de apoyo a la renta para los trabajadores más afectados, incluidos los trabajadores por cuenta propia y de sectores atípicos, disposiciones de acceso a los servicios y medidas de fomento de la reintegración en el mercado de trabajo. La aplicación de un plan nacional de contingencia social en cooperación con los interlocutores sociales y la sociedad civil podría contribuir a ofrecer una respuesta inmediata y coordinada que mitigue las consecuencias sociales de la crisis. Los cambios introducidos en las políticas para invertir la disminución de la eficacia de las transferencias sociales en los últimos años, por ejemplo los aumentos de la renta mínima, el complemento de solidaridad para las personas de edad avanzada, las pensiones y las prestaciones familiares han tenido un efecto positivo en la distribución de la renta. No obstante, en 2018 en Portugal las transferencias sociales (excluidas las pensiones) tan solo habían reducido en un 23,8 % la proporción de población en riesgo de pobreza, un porcentaje significativamente inferior a la media de la UE (34 %). Además, la adecuación del régimen de renta mínima figura entre las más bajas de la Unión, pues proporciona una renta equivalente tan solo al 40 % del umbral de pobreza nacional.

(20) La pandemia de COVID-19 plantea importantes exigencias en cuanto al uso de las tecnologías digitales para garantizar el mantenimiento del acceso a la educación y la actividad empresarial, en el contexto de la necesaria adopción de medidas de distanciamiento físico. Las escuelas y centros de formación portugueses han cerrado y se ha interrumpido el aprendizaje tradicional, de tipo presencial. En torno al 6 % de los hogares todavía carecen de acceso a internet, lo que afectaría a unos 50 000 alumnos, y

el acceso a internet y la cobertura de la red de telecomunicaciones varían mucho entre las zonas urbanas y rurales. Los estudiantes de familias favorecidas desde el punto de vista socioeconómico están en mejores condiciones para hacer frente a las dificultades que plantea el aprendizaje a distancia. Además, en Portugal el déficit de capacidades digitales es grande. En 2019, el 48 % de la población carecía de capacidades digitales básicas (cerca del 26 % carecía por completo de esas capacidades) y la proporción de quienes nunca han utilizado internet duplica el promedio de la UE. Las circunstancias actuales exigen una utilización intensiva de los cursos de formación en línea y esfuerzos para ayudar a las personas afectadas por la exclusión digital a superar los obstáculos que dificultan el acceso al aprendizaje a distancia. La adopción por las empresas de tecnologías digitales que les permitan ofrecer servicios digitales y modalidades de trabajo alternativas permitiría garantizar la continuidad de la actividad de aquellas que puedan prestar sus servicios en línea, mitigando así las consecuencias de las restricciones en algunos sectores. Esto es particularmente pertinente para Portugal, cuya economía se caracteriza sobre todo por las microempresas concentradas en sectores tradicionales. Uno de los principales factores que obstaculizan la digitalización de las pymes es la brecha de conocimientos digitales, generada por los bajos niveles globales de alfabetización digital entre directivos y empleados.

(21) Para evitar quiebras injustificadas y permitir que las empresas puedan superar la crisis y seguir siendo competitivas, Portugal ha adoptado una serie de medidas destinadas a apoyar a las empresas viables, en particular pymes, que se han visto afectadas tanto por las medidas de distanciamiento físico impuestas y la consiguiente restricción de las operaciones como por la disminución de la demanda nacional y mundial. Estas medidas se centran en garantizar la liquidez de las empresas, por ejemplo a través de garantías financiadas por el Estado y las entidades financieras, subvenciones directas, aplazamientos del pago de impuestos y reducciones de las cotizaciones sociales. Se centran en particular en los sectores más afectados, como el turismo, la hostelería y las actividades económicas conexas, así como en la industria manufacturera y las empresas exportadoras. Es importante que dichas medidas sean puestas en práctica de manera oportuna y eficiente por las instituciones públicas y los intermediarios privados. En este contexto, el Gobierno portugués ha racionalizado el proceso de acceso a las líneas de crédito, a saber, la documentación que deben presentar las empresas. En el proceso de concepción y aplicación de estas medidas debe tenerse en cuenta la resiliencia del sector bancario. También se han impulsado otras actuaciones con objeto de prestar apoyo a los emprendedores y los trabajadores por cuenta propia.

(22) Para fomentar la recuperación económica, será importante centrar inicialmente la atención en proyectos de inversión pública maduros y promover la inversión privada, en particular mediante las reformas pertinentes. Las inversiones en apoyo de la investigación y la innovación, la digitalización, la conectividad y la transición ecológica potenciarán el crecimiento y contribuirán a la recuperación de la economía portuguesa y a reorientarla hacia una senda de crecimiento sostenible a largo plazo. Las inversiones en infraestructuras de transporte podrían compensar la situación periférica de Portugal, en particular si contribuyen al cierre de las brechas de la conexión ferroviaria con España y permiten que se explote todo el potencial de los puertos portugueses, ahora infrautilizado. El Plan Nacional de Energía y Clima de Portugal prevé la necesidad de realizar importantes inversiones para hacer frente al cambio climático y la transición energética. Sigue existiendo un amplio margen para mejorar la eficiencia energética de los edificios y reducir el consumo energético de las empresas. La mejora de la conectividad energética de la península ibérica podría propiciar una mayor competencia y facilitar el despliegue de las energías renovables.

La inversión también puede apoyar la anticipación de los efectos adversos del cambio climático, como las inundaciones y los incendios forestales, así como la mejora de la gestión del agua y los residuos y el desarrollo del potencial de la economía circular. La programación del Fondo de Transición Justa para el período 2021-2027 podría ayudar a Portugal a abordar algunos de los retos que plantea la transición hacia una economía climáticamente neutra, en particular en los territorios contemplados en el anexo D del informe por país[10]. Ello permitiría a Portugal garantizar la utilización óptima de ese Fondo.

(23) La eficiencia del sistema judicial portugués ha aumentado en los últimos años gracias a una serie de medidas aún en curso de aplicación. Sin embargo, la pandemia y la recesión resultante pueden dar lugar a un aumento de los litigios y exacerbar así las deficiencias aún no resueltas, en particular la larga duración de los procedimientos y el elevado número caso de asuntos pendientes ante los órganos jurisdiccionales administrativos y tributarios. El aumento de la eficiencia y la resiliencia del sistema judicial podría mejorar el entorno en el que operan las empresas, sobre todo en beneficio de las pymes y los inversores nacionales.

(24) Aunque las presentes recomendaciones se centran en hacer frente a los efectos socioeconómicos de la pandemia y facilitar la recuperación económica, las recomendaciones específicas por país de 2019 adoptadas por el Consejo el 9 de julio de 2019 también incluían reformas esenciales para afrontar los desafíos estructurales a medio y largo plazo. Esas recomendaciones aún son pertinentes y continuarán siendo objeto de seguimiento durante el ciclo anual del Semestre Europeo del año próximo. Lo anterior también se aplica a las recomendaciones sobre las políticas económicas relacionadas con la inversión. Estas recomendaciones deben tenerse en cuenta para la programación estratégica de la financiación de la política de cohesión después de 2020, incluidas las medidas de mitigación y las estrategias de salida en relación con la crisis actual.

(25) En los últimos años, el sistema bancario portugués ha ido mejorando gradualmente. Los datos de rentabilidad habían mejorado gracias a los esfuerzos por aumentar la eficiencia del sector y la reducción de las provisiones y los deterioros de valor. Dada la mejora de la rentabilidad, el sistema bancario ha seguido impulsando el refuerzo de las ratios de capital. Sin embargo, los niveles de fondos propios siguen estando por debajo de la media de la UE. La ratio de préstamos dudosos ha seguido su tendencia descendente plurianual, pero sigue duplicando la ratio de la UE. La capacidad de generación de ingresos sigue siendo deficiente, por los tipos de interés reducidos y el nivel de endeudamiento aún elevado en la economía. Ahora, el debilitamiento de la economía, la crisis de la COVID-19 y el entorno de bajos tipos de interés agravarán las dificultades del sector bancario y se reflejarán en la calidad crediticia de los préstamos concedidos. Además, los bancos portugueses siguen expuestos a algunas zonas geográficas muy dependientes de la evolución de los precios de las materias primas, como el petróleo. La exposición a esos territorios es sensible al riesgo de mercado, al riesgo de tipo de cambio y al riesgo de crédito, y puede afectar a la calidad crediticia de los préstamos concedidos a las empresas expuestas a esas zonas.

(26) Se ha comprobado que la prolongación de los procedimientos de insolvencia es uno de los factores clave que impide que los bancos reduzcan rápidamente el volumen acumulado de préstamos dudosos. También tiene una gran influencia en la fijación de los precios de esos activos en el mercado secundario, ya que los resultados, valorados

[10] SWD(2020) 251 final.

como pagos a los acreedores, son insatisfactorios. El desglose de los préstamos dudosos sigue mostrando una elevada proporción de préstamos a empresas (cerca de dos tercios), que se prestan en menor medida a la aplicación de un planteamiento ágil y normalizado. En los últimos años se han introducido varias modificaciones en el procedimiento de insolvencia y el procedimiento civil de ejecución. La aprobación de nuevos ajustes, relacionados en particular con los retrasos injustificados, ayudarían tanto a los acreedores como a los prestatarios, y estos últimos tendrían una nueva oportunidad.

(27) El Semestre Europeo proporciona el marco para una coordinación continua de las políticas económicas y de empleo en la Unión, que puede contribuir a una economía sostenible. Los Estados miembros han hecho balance de los avances en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas en sus Programas Nacionales de Reformas de 2020. Al garantizar la plena aplicación de las recomendaciones que figuran a continuación, Portugal contribuirá a los avances hacia los ODS y al esfuerzo común de asegurar la sostenibilidad competitiva en la Unión.

(28) La estrecha coordinación entre las economías de la unión económica y monetaria es fundamental para lograr una rápida recuperación de los efectos económicos de la COVID-19. Como Estado miembro cuya moneda es el euro, y teniendo presentes las orientaciones políticas del Eurogrupo, Portugal debe velar por que sus políticas siguen siendo coherentes con las recomendaciones para la zona del euro y están coordinadas con las de los demás Estados miembros de esa zona.

(29) En el contexto del Semestre Europeo de 2020, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Portugal y lo ha publicado en el informe por país de 2020. Asimismo, ha valorado el Programa de Estabilidad de 2020, el Programa Nacional de Reformas de 2020 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Portugal en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política fiscal y socioeconómica de Portugal, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.

(30) A la vista de esa valoración, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2020 y su dictamen[11] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(31) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta valoración, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2020 y el Programa de Estabilidad de 2020. Las presentes recomendaciones toman en consideración la necesidad de afrontar la pandemia y de facilitar la recuperación económica como primer paso ineludible para permitir un ajuste de los desequilibrios. Las recomendaciones que abordan directamente los desequilibrios macroeconómicos detectados por la Comisión conforme al artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 se reflejan en las recomendaciones 1, 2, 3 y 4.

RECOMIENDA a Portugal que tome medidas en 2020 y 2021 con el fin de:

1. En consonancia con la cláusula general de salvaguardia, adoptar todas las medidas necesarias para afrontar eficazmente la pandemia, sostener la economía y apoyar la recuperación subsiguiente. Cuando las condiciones económicas lo permitan, impulsar políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y

[11] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión. Reforzar la resiliencia del sistema sanitario y garantizar la igualdad de acceso a una asistencia sanitaria y a unos cuidados de larga duración de calidad.

2. Fomentar el empleo y dar prioridad a las medidas destinadas a preservar los puestos de trabajo. Garantizar una protección social y un apoyo a la renta suficientes y eficaces. Fomentar el uso de tecnologías digitales para garantizar la igualdad de acceso a una educación y una formación de calidad y para impulsar la competitividad de las empresas.

3. Aplicar las medidas temporales destinadas a garantizar el acceso a la liquidez para las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas. Adelantar los proyectos de inversión pública maduros y promover la inversión privada para fomentar la recuperación económica. Centrar la inversión en la transición ecológica y digital, en particular en la producción y el uso no contaminantes y eficientes de la energía, en la infraestructura ferroviaria y en la innovación.

4. Aumentar la eficiencia de los órganos jurisdiccionales administrativos y tributarios.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente