



Bruxelas, 30 de junho de 2023  
(OR. en)

11139/23

**ECOFIN 664**  
**UEM 198**  
**SOC 490**  
**EMPL 341**  
**COMPET 685**  
**ENV 764**  
**EDUC 277**  
**RECH 309**  
**ENER 400**  
**JAI 910**  
**GENDER 141**  
**ANTIDISCRIM 135**  
**JEUN 179**  
**SAN 416**

**NOTA**

---

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. ant.:	9830/1/23 REV 1
n.º doc. Com.:	COM(2023) 609 final
Assunto:	RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2023

---

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, tal como discutido pelo Conselho e pelo Conselho Europeu, com base na recomendação da Comissão COM(2023) 609 final.

## RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

**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**

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 (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas<sup>1</sup>, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

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<sup>2</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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<sup>3</sup>, 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, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu, o Mecanismo contribui para uma recuperação económica e inclusiva e para a execução de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial reformas e investimentos para promover as transições ecológica e digital e para 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. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo foi atualizada em 30 de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

---

<sup>3</sup> 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).

- (2) Em 22 de novembro de 2022, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023, que marca o início do Semestre Europeu de 2023 para a coordenação das políticas económicas. Em 23 de março de 2023, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023, que se centram nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 22 de novembro de 2022, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2023, no qual identificou a Espanha como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente um parecer sobre o projeto de plano orçamental da Espanha para 2023. 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 2023, 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<sup>4</sup> ("Recomendação de 2023 sobre a área do euro") em 16 de maio de 2023 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 13 de março de 2023.
- (3) Embora as economias da União estejam a mostrar uma resiliência notável, o contexto geopolítico continua a ter um impacto negativo. Mantendo-se firme no seu apoio à Ucrânia, a União tem centrado as suas políticas económicas e sociais na redução dos impactos negativos dos choques energéticos para os agregados familiares e empresas vulneráveis no curto prazo, bem como na prossecução dos esforços para concretizar as transições ecológica e digital, apoiar o crescimento sustentável e inclusivo, salvaguardar a estabilidade macroeconómica e aumentar a resiliência a médio prazo. A União atribui além disso uma forte prioridade ao aumento da sua competitividade e produtividade.

---

<sup>4</sup> Recomendação do Conselho de 16 de maio de 2023, sobre a política económica da área do euro (JO C 180 de 23.5.2023, p. 1).

- (4) Em 1 de fevereiro de 2023, a Comissão publicou uma comunicação intitulada "Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero" ("Plano Industrial do Pacto Ecológico"). O Plano Industrial do Pacto Ecológico tem por objetivo promover a competitividade da indústria de impacto zero da União e apoiar uma rápida transição para a neutralidade climática. O Plano complementa os esforços em curso no âmbito do Pacto Ecológico Europeu e do REPowerEU. O Plano visa igualmente proporcionar um ambiente mais favorável ao aumento da capacidade de produção da União no que respeita às tecnologias e produtos de impacto zero necessários para cumprir as ambiciosas metas climáticas da União, bem como assegurar o acesso às matérias-primas críticas relevantes, nomeadamente diversificando o aprovisionamento, explorando adequadamente os recursos geológicos nos Estados-Membros e maximizando a reciclagem de matérias-primas. O Plano Industrial do Pacto Ecológico baseia-se em quatro pilares: um quadro regulamentar previsível e simplificado, um acesso mais rápido ao financiamento, a melhoria das competências e um comércio aberto para cadeias de abastecimento resilientes. Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação intitulada "Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030", articulada em torno de nove vetores que se reforçam mutuamente com o objetivo de contribuir para um quadro regulamentar favorável ao crescimento. A comunicação define prioridades estratégicas destinadas a assegurar ativamente melhorias estruturais, investimentos bem orientados e medidas regulamentares que fomentem a competitividade a longo prazo da União e dos Estados-Membros. As recomendações a seguir apresentadas contribuem para a concretização dessas prioridades.

- (5) Em 2023, 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 respondem à totalidade ou a uma parte significativa das recomendações específicas por país pertinentes formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país relativas a 2019, 2020 e 2022 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.
- (6) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>5</sup> ("Regulamento REPowerEU"), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressiva e rapidamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo assim para a segurança energética e a diversificação do aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a eficiência energética. Ao abrigo do Regulamento REPowerEU, os Estados-Membros podem acrescentar um novo capítulo REPowerEU aos seus planos nacionais de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU. Essas reformas e investimentos contribuirão igualmente para promover a competitividade da indústria de impacto zero da União, conforme descrito no Plano Industrial do Pacto Ecológico, bem como para dar resposta às recomendações específicas por país em matéria de energia dirigidas aos Estados-Membros em 2022 e, se for caso disso, em 2023. O Regulamento REPowerEU introduz uma nova categoria de apoio financeiro não reembolsável, disponibilizado aos Estados-Membros a fim de financiar novas reformas e investimentos relacionados com a energia no âmbito dos seus planos de recuperação e resiliência.

---

<sup>5</sup> 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).

- (7) Em 8 de março de 2023, a Comissão adotou uma Comunicação que formula orientações em matéria de política orçamental para 2024 ("Comunicação de 8 de março de 2023").
- A referida comunicação tem por objetivo apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas.
- A Comissão recordou nesse contexto que a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento será desativada no final de 2023. Para 2023-2024, apelou à adoção de políticas orçamentais que permitam assegurar a sustentabilidade da dívida no médio prazo e aumentar o crescimento potencial de forma sustentável, e convidou os Estados-Membros a indicar, nos respetivos programas de estabilidade e convergência para 2023, de que forma os seus planos orçamentais assegurarão o respeito do valor de referência de 3 % do produto interno bruto (PIB) previsto no Tratado e a assegurar uma redução plausível e continuada da dívida, ou a sua manutenção em níveis prudentes no médio prazo. A Comissão convidou igualmente os Estados-Membros a eliminarem progressivamente as medidas orçamentais nacionais introduzidas para proteger os agregados familiares e as empresas do choque dos preços da energia, começando pelas medidas de carácter mais generalizado. Indicou que, caso seja necessária uma prorrogação das medidas de apoio devido a novas pressões sobre os preços da energia, os Estados-Membros deverão orientar melhor essas medidas em benefício dos agregados familiares e empresas vulneráveis. A Comissão indicou que as recomendações orçamentais seriam quantificadas e diferenciadas. Além disso, tal como proposto na sua Comunicação de 9 de novembro de 2022, sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE, as recomendações orçamentais seriam formuladas com base na despesa primária líquida. A Comissão recomendou que todos os Estados-Membros continuassem a proteger o investimento financiado a nível nacional e a assegurar a utilização eficaz do Mecanismo e dos outros fundos da União, em especial tendo em conta os objetivos relativos às transições ecológica e digital e os objetivos em matéria de resiliência. A Comissão indicou ainda que irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor.

- (8) Em 26 de abril de 2023, a Comissão apresentou propostas legislativas para executar uma reforma abrangente das regras de governação económica da União. O objetivo central destas propostas consiste em reforçar a sustentabilidade da dívida pública e em promover um crescimento sustentável e inclusivo em todos os Estados-Membros através de reformas e investimentos. Nas suas propostas, a Comissão visa melhorar a apropriação nacional, simplificar o quadro e avançar para uma maior incidência no médio prazo, combinada com uma aplicação eficaz e mais coerente. De acordo com as Conclusões do Conselho de 14 de março de 2023, sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE, o objetivo é concluir o trabalho legislativo em 2023.
- (9) 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<sup>6</sup>. 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 anteriores.

---

<sup>6</sup> ST 10150/21 INIT; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2; ST 10150/21 COR 1.

- (10) Em 28 de abril de 2023, a Espanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2023 e o seu Programa de Estabilidade para 2023, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados em conjunto. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2023 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Espanha sobre os progressos realizados na concretização do seu plano de recuperação e resiliência.
- (11) Em 24 de maio de 2023, a Comissão publicou o relatório específico de 2023 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 2022 e fez o balanço da execução, pela Espanha, do seu plano de recuperação e resiliência. Tendo por base essa análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados 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.

(12) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 da situação da Espanha e publicou os respetivos resultados em 24 de maio de 2023. A Comissão concluiu que a Espanha regista desequilíbrios macroeconómicos. Em particular, as vulnerabilidades relacionadas com a elevada dívida privada, pública e externa, que têm relevância transfronteiriça, estão a diminuir, mas continuam presentes. A dívida externa e, em especial, os rácios da dívida privada, diminuíram ao longo da década de 2010 e, após uma interrupção temporária em 2020, retomaram a sua descida em 2021, prevendo-se que continuem a diminuir graças ao crescimento económico. No entanto, continuam a ser elevados. A posição externa beneficiou do excedente da balança corrente que se verificou durante uma década, embora a margem tenha diminuído mais recentemente, refletindo o impacto da pandemia de COVID-19 nas exportações de turismo e os preços da energia mais elevados em 2022. A dívida pública continua elevada. Em 2022, retomou a trajetória descendente que trouxe melhorias antes da pandemia de COVID-19, impulsionada pelo forte crescimento do PIB nominal, mas continua acima dos níveis anteriores à pandemia. As perspetivas apontam para que esta trajetória se mantenha, com um ritmo mais moderado, em 2023 e 2024, apoiada por medidas estratégicas do plano de recuperação e resiliência. O sistema financeiro demonstrou resiliência face aos recentes choques induzidos pela pandemia de COVID-19 e pela crise energética. O desemprego voltou a diminuir, mas continua elevado, subsistindo algumas bolsas de vulnerabilidade, incluindo o desemprego de muito longa duração e o desemprego dos jovens. Os riscos potenciais que afetam a prossecução da redução das vulnerabilidades prendem-se principalmente com o impacto do endurecimento das condições financeiras na situação financeira dos agregados familiares e das empresas, bem como na sustentabilidade a médio e longo prazo da dívida pública face às atuais condições de mercado e ao envelhecimento da população. A evolução das políticas tem sido favorável e a prossecução da execução do plano de recuperação e resiliência deverá permitir novas melhorias.

- (13) De acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Espanha diminuiu de 6,9 % do PIB em 2021 para 4,8 % em 2022, enquanto a dívida das administrações públicas caiu de 118,3 % do PIB no final de 2021 para 113,2 % no final de 2022. Em 24 de maio de 2023, 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, em 2022, o seu défice das administrações públicas havia excedido o valor de referência previsto no Tratado, de 3 % do PIB. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido. Em conformidade com a sua Comunicação de 8 de março de 2023, a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos por défice excessivo na primavera de 2023. Subsequentemente, a Comissão declarou que irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023. A Espanha deverá ter em conta este facto na execução do seu orçamento de 2023 e na elaboração do seu projeto de plano orçamental para 2024.
- (14) O saldo das administrações públicas foi afetado pelas medidas de política orçamental tomadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Em 2022, as medidas de política orçamental com efeito de redução da receita incluíram uma redução do IVA sobre a eletricidade e o gás, a redução do imposto especial sobre a eletricidade e a suspensão do imposto sobre o valor da produção de eletricidade, ao passo que as medidas de política orçamental com efeito de aumento da despesa incluíram o desconto generalizado de 20 cêntimos por litro nos combustíveis para veículos, apoios ao rendimento dos agregados familiares e das indústrias com utilização intensiva de energia, maiores benefícios sob a forma de vales sociais para a energia e descontos na utilização dos transportes públicos. A Comissão estima o custo orçamental líquido destas medidas em 1,6 % do PIB em 2022. Ao mesmo tempo, o custo estimado das medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19 diminuiu para 0,5 % do PIB em 2022, partindo de 3,1 % em 2021.

- (15) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Espanha<sup>7</sup> utilizasse o Mecanismo para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente. Além disso, o Conselho recomendou que a Espanha preservasse o investimento financiado a nível nacional. O Conselho recomendou igualmente que a Espanha limitasse o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.
- (16) De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental<sup>8</sup> em 2022 foi favorável, situando-se em  $-2,5\%$  do PIB. Tal como recomendado pelo Conselho, a Espanha continuou a apoiar a recuperação através de investimentos a financiar pelo Mecanismo. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo e outros fundos da União ascenderam a  $1,1\%$  do PIB em 2022 ( $1,2\%$  do PIB em 2021). O investimento financiado a nível nacional teve um contributo expansionista de  $0,3$  pontos percentuais para a orientação orçamental<sup>9</sup>. A Espanha preservou, portanto, o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) teve um contributo expansionista equivalente a  $2,7$  pontos percentuais para a orientação orçamental. Este significativo contributo expansionista incluiu o impacto adicional das medidas tomadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia (custo orçamental líquido adicional de  $1,5\%$  do PIB). Ao mesmo tempo, o aumento das despesas com consumos intermédios e as transferências sociais em espécie também contribuíram para o crescimento das despesas correntes primárias líquidas. O contributo expansionista significativo das despesas correntes financiadas a nível nacional só em parte foi devido às medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Por conseguinte, a Espanha não limitou suficientemente o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.

---

<sup>7</sup> Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2021 (JO C 304 de 29.7.2021, p. 38).

<sup>8</sup> A orientação orçamental é dada pela variação das despesas primárias (líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19 mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União, em relação ao crescimento potencial a médio prazo. Para mais pormenores, ver a caixa 1 dos quadros estatísticos orçamentais.

<sup>9</sup> As outras despesas de capital financiadas a nível nacional tiveram um contributo contracionista de  $0,3$  pontos percentuais do PIB, devido ao ajustamento gradual em direção aos níveis anteriores à pandemia de COVID-19.

- (17) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Estabilidade para 2023 está em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2023 para 2023 e é mais favorável depois desse ano. O Governo prevê que o PIB real cresça 2,1 % em 2023 e 2,4 % em 2024. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um crescimento ligeiramente inferior do PIB real, de 1,9 % em 2023 e 2,0 % em 2024, principalmente devido a previsões das contribuições do consumo privado mais baixas em ambos os anos, bem como a um crescimento mais moderado do investimento em 2024. As perspetivas mais favoráveis apresentadas no Programa de Estabilidade para 2023 refletem também um impacto previsto mais forte do plano de recuperação e resiliência sobre a atividade ao longo do período abrangido pelas previsões.
- (18) No seu Programa de Estabilidade para 2023, o Governo prevê que o rácio do défice das administrações públicas diminua para 3,9 % do PIB em 2023. A diminuição em 2023 reflete principalmente o menor custo das medidas tomadas em resposta ao aumento dos preços da energia, em comparação com 2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2023, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir de 113,2 % no final de 2022 para 111,9 % no final de 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice das administrações públicas de 4,1 % do PIB em 2023. Este valor está em consonância com o défice projetado no Programa de Estabilidade para 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB mais baixo, de 110,6 % no final de 2023, devido a um menor ajustamento défice-dívida.

(19) Em 2023, o saldo da administração pública deverá continuar a ser afetado pelas medidas tomadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Em causa está a prorrogação de algumas medidas que já vigoravam em 2022 (em particular: a redução do IVA sobre a eletricidade e o gás, a redução do imposto especial sobre a eletricidade, a suspensão do imposto sobre o valor da produção de eletricidade, apoios ao rendimento dos agregados familiares e das indústrias com utilização intensiva de energia, maiores benefícios sob a forma de vales sociais para a energia e descontos na utilização dos transportes públicos), bem como novas medidas como o desconto de 20 cêntimos por litro nos combustíveis para veículos, agora orientado para os transportes rodoviários e marítimos e para o setor da agricultura e pescas, e um subsídio de montante fixo de 200 EUR para os agregados familiares com baixos rendimentos. O custo dessas medidas é parcialmente compensado por uma taxa sobre os lucros extraordinários dos grandes fornecedores de energia. Tendo em conta essas receitas, as previsões da Comissão da primavera de 2023 projetam um custo orçamental líquido das medidas de apoio equivalente a 0,6 % do PIB em 2023<sup>10</sup>. A maior parte das medidas para 2023 não parece ser direcionada para as empresas nem para os agregados familiares mais vulneráveis e muitas delas não preservam plenamente os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética. Consequentemente, as previsões da Comissão da primavera de 2023 estimam o montante das medidas de apoio específicas, a ter em conta na avaliação do cumprimento da Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022<sup>11</sup>, em 0,2 % do PIB em 2023 (em comparação com 0,5 % do PIB em 2022). Por último, o saldo das administrações públicas em 2023 deverá beneficiar da eliminação progressiva das medidas de emergência temporárias relacionadas com a COVID-19, que estão estimadas em 0,5 % do PIB.

---

<sup>10</sup> Este valor representa o nível dos custos orçamentais anuais dessas medidas, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como, quando for o caso, as medidas ligadas às despesas de capital.

<sup>11</sup> 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).

(20) Na sua Recomendação de 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou que a Espanha assegurasse em 2023 uma política orçamental prudente, nomeadamente mantendo um crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo<sup>12</sup>, 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, a Espanha deveria estar pronta para poder ajustar as despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado 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.

---

<sup>12</sup> Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2023, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) da Espanha é estimado em 5,5 % em termos nominais.

(21) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para uma orientação orçamental expansionista (-0,3 % do PIB). Esta situação surge na sequência de uma orientação orçamental expansionista (-2,5 % do PIB) em 2022. Além disso, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) dê um contributo globalmente neutro, equivalente a 0,2 % do PIB, para a orientação orçamental. Por conseguinte, o crescimento projetado das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional está em consonância com a Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022. O projetado contributo globalmente neutro das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional deve-se, em substância, à redução dos custos líquidos das medidas de apoio (orientadas e não orientadas) aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia (de 1,0 % do PIB). Os principais motores do crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) são o aumento das transferências sociais, impulsionado pela indexação das pensões à inflação passada, e o aumento das despesas com consumos intermédios. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo e por outros fundos da União deverão ascender a 1,6 % do PIB em 2023, enquanto o investimento financiado a nível nacional deverá dar um contributo expansionista para a orientação orçamental de 0,1 pontos percentuais<sup>13</sup>. Assim sendo, a Espanha tenciona financiar investimentos adicionais através do Mecanismo e de outros fundos da União, devendo preservar o investimento financiado a nível nacional<sup>14</sup>. O país planeia financiar o investimento público para as transições ecológica e digital e para a segurança energética, nomeadamente por via de projetos como o reforço da política industrial *España 2030*, o plano para a reabilitação de habitações e a regeneração urbana ou o impulso dado à cibersegurança e à conectividade 5G, que são financiados pelo Mecanismo e por outros fundos da União.

---

<sup>13</sup> As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo contracionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

<sup>14</sup> As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo e por outros fundos da União ascenderam a 1,6 % do PIB em 2023, enquanto o investimento financiado a nível nacional deu um contributo expansionista para a orientação orçamental de 0,2 pontos percentuais. As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão ter, de acordo com as projeções, um contributo contracionista de 0,2 pontos percentuais do PIB.

- (22) De acordo com o Programa de Estabilidade para 2023, o défice das administrações públicas deverá diminuir para 3,0 % do PIB em 2024. A diminuição em 2024 reflete igualmente a eliminação progressiva das medidas no setor da energia. O Programa de Estabilidade para 2023 prevê que o rácio dívida pública/PIB diminua para 109,1 % no final de 2024. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data de finalização das previsões, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice das administrações públicas de 3,3 % do PIB em 2024. Este valor está em consonância com o défice projetado no Programa de Estabilidade para 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB semelhante, de 109,1 % no final de 2024.
- (23) O Programa de Estabilidade para 2023 prevê a eliminação progressiva das medidas de apoio à energia em 2024, com exceção da taxa sobre os lucros extraordinários das empresas do setor da energia. A Comissão pressupõe igualmente a eliminação progressiva de quase todas as medidas de apoio à energia em 2024 (receita líquida de 0,1 % do PIB em 2024). Estas estimativas assentam no pressuposto de que não surgirão novos aumentos dos preços da energia.
- (24) O Regulamento (CE) n.º 1466/97 apela a uma melhoria anual do saldo orçamental estrutural em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, tendo 0,5 % do PIB como valor de referência<sup>15</sup>. Tendo em conta considerações de sustentabilidade orçamental e a necessidade de reduzir o défice para um nível inferior ao valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, importará melhorar o saldo estrutural em pelo menos 0,7 % do PIB em 2024, de acordo com a Comissão. A fim de assegurar essa melhoria e em consonância com a metodologia da Comissão, o crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional<sup>16</sup> não deverá exceder 2,6 % em 2024, tal como refletido na presente recomendação. Ao mesmo tempo, as restantes medidas de apoio à energia (atualmente estimadas pela Comissão em 0,6 % do PIB em 2023) deverão ser progressivamente eliminadas, se a evolução do mercado da energia assim o permitir, começando pelas medidas de carácter mais generalizado, e as poupanças conexas deverão ser utilizadas para reduzir o défice público.

---

<sup>15</sup> O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 exige igualmente um ajustamento superior a 0,5 % do PIB para os Estados-Membros com uma dívida pública superior a 60 % do PIB ou com riscos mais acentuados em matéria de sustentabilidade da dívida.

<sup>16</sup> A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as despesas com juros e as despesas cíclicas com o desemprego.

- (25) No pressuposto de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional de 1,4 % em 2024, valor que é inferior à taxa de crescimento recomendada.
- (26) De acordo com o Programa de Estabilidade para 2023, o investimento público (excluindo o investimento financiado pelo Mecanismo) deverá diminuir de 2,7 % do PIB em 2023 para 2,6 % do PIB em 2024. O Programa de Estabilidade para 2023 refere-se a reformas e investimentos que deverão contribuir para a sustentabilidade orçamental e para um crescimento sustentável e inclusivo. Essas reformas e esses investimentos incluem um quadro permanente para assegurar o aumento da qualidade da despesa pública, de medidas de prevenção e combate à fraude e evasão fiscais e da reforma do sistema fiscal para o tornar mais inclusivo, sustentável e capaz de promover a sustentabilidade a médio e longo prazo das finanças públicas, que também fazem parte do plano de recuperação e resiliência.
- (27) O Programa de Estabilidade para 2023 define uma trajetória orçamental de médio prazo até 2026. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2023, o défice das administrações públicas deverá diminuir progressivamente para 2,7 % do PIB em 2025 e para 2,5 % até 2026. O défice das administrações públicas deverá, portanto, passar a ser inferior a 3 % do PIB em 2025. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2023, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir de 109,1 % no final de 2024 para 106,8 % no final de 2026.

(28) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o critério 2.2 do anexo V do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. A execução do plano de recuperação e resiliência da Espanha tem estado, até à data, a avançar a bom ritmo. A Espanha apresentou três pedidos de pagamento correspondentes a 121 marcos e metas do plano de recuperação e resiliência e que resultaram num desembolso global de 28 000 000 000 EUR. A Espanha está entre os Estados-Membros mais avançados na execução do plano de recuperação e resiliência. Em 6 de junho de 2023, a Espanha apresentou uma adenda ao seu plano de recuperação e resiliência, que incluía novas medidas que mais do que duplicam a sua dimensão. Esta revisão deverá ser acompanhada de uma capacidade administrativa suficiente para assegurar uma absorção eficaz e eficiente dos fundos de recuperação e resiliência e de outros fundos disponíveis tanto a nível nacional como da União. Em especial, a Espanha beneficiará de uma maior dotação para subvenções do Mecanismo. O plano revisto inclui um capítulo REPowerEU, que será parcialmente financiado por subvenções REPowerEU adicionais. A inclusão do novo capítulo REPowerEU no plano de recuperação e resiliência permitirá o financiamento de reformas e investimentos adicionais em apoio dos objetivos estratégicos da Espanha nos domínios da energia e da transição ecológica. Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento (UE) 2021/241, a Espanha solicitou igualmente apoios sob a forma de empréstimos adicionais no montante de 84 000 000 000 EUR ao abrigo do Mecanismo. A participação sistemática e efetiva das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser importante para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além do plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

- (29) A Comissão aprovou todos os documentos de programação da política de coesão da Espanha em 2022. A rápida execução dos programas da política de coesão em complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, será essencial para concretizar as transições ecológica e digital, aumentar a resiliência económica e social e assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado na Espanha.
- (30) Além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência e nos programas da política de coesão, a Espanha enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com a transição ecológica, com as interligações energéticas e com a disponibilidade de habitação social a preços acessíveis e eficiente em termos energéticos.
- (31) Apesar da baixa exposição direta aos combustíveis fósseis russos, o aumento dos preços da energia registado em 2022 põe em evidência a necessidade de a Espanha acelerar a sua transição para energias limpas. A Espanha está a realizar progressos na implantação das energias renováveis e é um dos Estados-Membros com a maior capacidade instalada de energia eólica e solar, aproximadamente 49,8 GW. Algumas melhorias nos procedimentos de licenciamento, em especial no que se refere ao autoconsumo, contribuíram para que o país realizasse novos progressos na implantação dessas tecnologias. No entanto, a Espanha tem enfrentado um grande número de pedidos para novas centrais de energias renováveis cujo tratamento administrativo está atrasado. Os condicionalismos de capacidade da rede limitam a maior integração das energias renováveis na rede elétrica. A Espanha é um dos países com a maior percentagem de contadores inteligentes, mas seriam necessários investimentos adicionais em infraestruturas de rede e armazenamento para integrar eletricidade renovável adicional. As medidas destinadas a acelerar a implantação das energias renováveis poderão incluir uma maior racionalização e digitalização dos procedimentos de licenciamento, uma atribuição mais rápida da capacidade da rede aos projetos e um apoio ao trabalho das autoridades no tratamento das licenças, assegurando que essas autoridades responsáveis disponham de competências e pessoal adequados e melhorando a coordenação entre todos os níveis da administração. Além disso, o nível de interligação elétrica transfronteiriça de Espanha em 2022 (5,4 %) continua a ser significativamente inferior às metas de interligação para 2020 (10 %) e 2030 (15 %).

(32) O consumo de gás natural da Espanha diminuiu 10,8 %<sup>17</sup> no período compreendido entre agosto de 2022 e março de 2023, em comparação com o consumo médio de gás durante o mesmo período nos cinco anos anteriores, ultrapassando a meta de redução, que é de 7 %, estabelecida no Regulamento (UE) 2022/1369 do Conselho<sup>18</sup>. A Espanha é incentivada a envidar esforços para reduzir temporariamente a procura de gás até 31 de março de 2024, nos termos do Regulamento (UE) 2023/706 do Conselho<sup>19</sup>. Um maior investimento em habitações eficientes do ponto de vista energético ajudaria a atenuar os desafios em termos de acessibilidade dos preços da habitação. A perda significativa de poder de compra, o crescimento sustentado das rendas e o aumento das prestações hipotecárias agravaram os problemas de acessibilidade dos preços da habitação, em especial para os agregados familiares vulneráveis. A oferta de habitação social e a preços acessíveis continua a ser limitada e é significativamente inferior à média da União. O atual plano nacional espanhol em matéria de energia e clima prevê a realização de 1,2 milhões de renovações de edifícios residenciais até 2030, abrangendo o plano de recuperação e resiliência cerca de um terço dessas renovações. A implantação de novas habitações energeticamente eficientes em zonas com fortes carências e pressão de mercado, nomeadamente através da renovação e da eletrificação, poderá ajudar a conter o consumo de energia e a fazer face à transição ecológica, bem como apoiar os agregados familiares vulneráveis mais expostos à pobreza energética. Uma oferta bem direcionada de habitação social e a preços acessíveis para arrendamento, em cooperação com o setor privado, poderá contribuir para limitar o impacto orçamental.

---

<sup>17</sup> A diminuição de 10,8 % inclui o consumo de gás natural para produzir eletricidade em Espanha, que foi exportada para um Estado-Membro vizinho.

<sup>18</sup> Foi concedida à Espanha uma derrogação, pelo que a sua meta é de 7 % em vez de 15 % quando se verifique uma redução obrigatória da procura em caso de alerta da União nos termos do artigo 5.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2022/1369 do Conselho, de 5 de agosto de 2022, relativo a medidas coordenadas de redução da procura de gás (JO L 206 de 8.8.2022, p. 1).

<sup>19</sup> Regulamento (UE) 2023/706 do Conselho, de 30 de março de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2022/1369 no respeitante à prorrogação do período de redução da procura para as medidas de redução da procura de gás e ao reforço da comunicação de informações e da monitorização da aplicação dessas medidas (JO L 93 de 31.3.2023, p. 1).

- (33) Os transportes continuam a depender fortemente de combustíveis derivados do petróleo. O setor representa uma grande parte das emissões de gases com efeito de estufa e contribui também para a poluição atmosférica, que está acima da média da União. A insuficiência das infraestruturas e do acesso aos transportes públicos continua a suscitar preocupação nas zonas rurais. A implantação da eletromobilidade está subdesenvolvida, tanto do lado da oferta como do lado da procura. A conclusão até 2030 da rede ferroviária principal de alta velocidade, incluindo a parte transfronteiriça, acelerará a transição para a neutralidade climática e tornará os transportes menos dependentes dos combustíveis fósseis. As medidas incluídas no plano de recuperação e resiliência têm potencial para transformar os transportes urbanos e metropolitanos e reforçar a rede transeuropeia de transportes, contribuindo para introduzir a digitalização e as novas tecnologias no setor.
- (34) A escassez de mão de obra e de competências em setores e profissões essenciais para a transição ecológica, incluindo a produção, implantação e manutenção de tecnologias de impacto zero, está a criar estrangulamentos na transição para uma economia de impacto zero. Para reduzir a escassez de competências e promover a inclusão e a reafetação da mão de obra, é crucial dispor de sistemas de educação e formação de elevada qualidade, que deem resposta à evolução das necessidades do mercado laboral, bem como de medidas específicas de melhoria de competências e de requalificação. A fim de aproveitar a oferta de mão de obra não utilizada, essas medidas deverão ser acessíveis, em particular para os indivíduos e nos setores e regiões mais afetados pela transição ecológica. Em 2022, registou-se alguma escassez de mão de obra na Espanha relativamente a diversas profissões que exigiam competências ou conhecimentos especificamente necessários para a transição ecológica, tais como técnicos de eletrónica.
- (35) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2023, estando o seu parecer<sup>20</sup> refletido na recomendação 1.

---

<sup>20</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

- (36) 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 esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para: i) preservar a sustentabilidade da dívida e evitar a prestação de apoio generalizado à procura agregada em 2023, direcionar melhor as medidas orçamentais adotadas para atenuar o impacto dos elevados preços da energia e refletir sobre formas adequadas de reduzir os apoios à medida que diminuem as pressões sobre os preços da energia; ii) manter um elevado nível de investimento público e promover o investimento privado para apoiar as transições ecológica e digital; iii) apoiar uma evolução salarial que atenuar as perdas de poder de compra, limitando simultaneamente os efeitos de segunda ordem sobre a inflação, continuar a melhorar as políticas ativas do mercado de trabalho e fazer face à escassez de competências; iv) melhorar o ambiente empresarial e assegurar que o apoio energético às empresas seja eficaz em termos de custos, temporário e orientado para empresas viáveis e seja prestado de uma forma que mantenha os incentivos à transição ecológica; e v) preservar a estabilidade macrofinanceira e monitorizar os riscos, continuando simultaneamente a trabalhar no sentido da conclusão da união bancária. No que respeita a Espanha, as recomendações 1, 2 e 3 contribuirão para a execução das primeira, segunda e terceira recomendações que constam da Recomendação de 2023 sobre a área do euro.
- (37) À luz da apreciação aprofundada realizada pela Comissão e da sua avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2023 e o Programa de Estabilidade para 2023. As suas recomendações, apresentadas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas na recomendação 1. As políticas referidas na recomendação 1 contribuem para fazer face às vulnerabilidades ligadas à elevada dívida pública. A recomendação 2 contribui para a concretização da recomendação 1. As políticas referidas na recomendação 1 contribuem tanto para a correção dos desequilíbrios como para a execução das recomendações que constam da Recomendação de 2023 sobre a área do euro, em consonância com o considerando 36,

RECOMENDA QUE a Espanha tome medidas em 2023 e 2024 no sentido de:

1. 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. Se novos aumentos dos preços da energia exigirem medidas de apoio novas ou continuadas, garantir que tais medidas de apoio sejam orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis, tenham um custo acessível do ponto de vista orçamental e preservem os incentivos à poupança de energia.

Assegurar uma política orçamental prudente, em especial limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2024 a um máximo de 2,6 %<sup>21</sup>.

Preservar o investimento público financiado a nível nacional e assegurar a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo e de outros fundos da União, em especial para promover as transições ecológica e digital.

Para o período pós-2024, continuar a seguir uma estratégia orçamental de consolidação gradual e sustentável no médio prazo, combinada com investimentos e reformas conducentes a um maior crescimento sustentável, a fim de alcançar uma situação orçamental prudente a médio prazo.

2. Manter a dinâmica em termos de execução constante do seu plano de recuperação e resiliência e, na sequência da recente apresentação da adenda, incluindo o capítulo REPowerEU e o pedido de empréstimo adicional, iniciar rapidamente a execução das medidas conexas. Assegurar a manutenção de uma capacidade administrativa suficiente tendo em conta o aumento previsto da dimensão do plano de recuperação e resiliência. Proceder à rápida execução dos programas da política de coesão, em estreita complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência.

---

<sup>21</sup> Valor que se estima corresponder a uma melhoria anual do saldo orçamental estrutural de pelo menos 0,7 % do PIB em 2024, conforme descrito no considerando 24.

3. Reduzir a dependência dos combustíveis fósseis. Acelerar a implantação das energias renováveis, nomeadamente através de uma maior racionalização e digitalização dos procedimentos de licenciamento, do apoio ao trabalho das autoridades responsáveis pelo licenciamento, da melhoria do acesso à rede, do investimento no armazenamento de energia, no transporte e distribuição de eletricidade e nas interligações elétricas transfronteiriças. Aumentar a disponibilidade de habitação social a preços acessíveis e eficiente em termos energéticos, nomeadamente através da renovação, e acelerar a eletrificação dos edifícios e a penetração da eletromobilidade. Intensificar os esforços estratégicos destinados a proporcionar e assegurar a aquisição das aptidões e competências necessárias para a transição ecológica.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho*

*O Presidente/A Presidente*

---