



Bruxelas, 13 de junho de 2022
(OR. fr, en)

9754/22

ECOFIN 545
UEM 149
SOC 340
EMPL 222
COMPET 443
ENV 540
EDUC 213
RECH 336
ENER 251
JAI 806
GENDER 85
ANTIDISCRIM 65
JEUN 96
SAN 340

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9408/22 - COM(2022) 610 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Espanha e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da Espanha

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, baseado na proposta COM(2022) 610 final da Comissão, conforme revisto e aprovado por vários comités do Conselho.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

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

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 económicas¹, 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 macroeconómicos², 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 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho³, que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro à realização de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribui para a recuperação económica e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial para promover as transições ecológica e digital, ao mesmo tempo que reforça a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência será atualizada em junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

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).

- (2) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável, que marca o início do Semestre Europeu de 2022 para a coordenação das políticas económicas. Teve devidamente em conta o Compromisso Social do Porto, assinado em 7 de maio de 2021, no sentido de continuar a aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em 17 de novembro de 2017. Em 25 de março de 2022, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022. Em 24 de novembro de 2021, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Espanha como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou também uma recomendação com vista à adoção de uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022, 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 euro⁴ ("Recomendação de 2022 sobre a área do euro") em 5 de abril de 2022 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 14 de março de 2022.

⁴ Recomendação do Conselho, de 5 de abril de 2022, sobre a política económica da área do euro (JO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (3) A invasão da Ucrânia pela Rússia, a seguir à pandemia mundial, alterou significativamente o contexto geopolítico e económico. O impacto da invasão nas economias dos Estados-Membros traduziu-se, nomeadamente, no aumento dos preços da energia, dos produtos alimentares e das matérias-primas, e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que se encontram em situação ou em risco de pobreza energética, bem como sobre as empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia. A União assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Os efeitos económicos decorrentes da guerra de agressão da Rússia afetaram os Estados-Membros de forma assimétrica. Neste contexto, em 4 de março de 2022, a Diretiva 2001/55/CE do Conselho⁵ foi acionada pela primeira vez, por meio da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho⁶, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na União, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

⁵ Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁶ Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (JO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

- (4) Tendo em conta a rápida evolução da situação económica e geopolítica, o Semestre Europeu retoma a sua coordenação alargada das políticas económicas e de emprego em 2022, ao mesmo tempo que se desenvolve em consonância com os requisitos de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, tal como delineado na Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022. A execução dos planos de recuperação e resiliência adotados é essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos abordam todos ou pelo menos um subconjunto significativo das recomendações específicas por país pertinentes formuladas nos ciclos do Semestre Europeu de 2019 e 2020. As recomendações específicas por país de 2019 e 2020 mantêm também a sua relevância 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, a par de quaisquer outras recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação de tais planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados.
- (5) A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento está em vigor desde março de 2020. Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, intitulada "Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental", a Comissão indicou que a decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global do estado da economia, sendo o nível da atividade económica na União ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), um critério quantitativo fundamental. O aumento da incerteza e o forte risco de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da guerra na Europa, de aumentos sem precedentes dos preços da energia e de perturbações continuadas nas cadeias de abastecimento justificam a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2023.

- (6) De acordo com a abordagem adotada na Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2021⁷, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2021, a melhor medida da orientação orçamental global é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União), em relação ao crescimento potencial a médio prazo⁸. Transcendendo a orientação orçamental global, a fim de avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e consentânea com a dupla transição ecológica e digital, convém igualmente prestar atenção à evolução das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e dos investimentos financiados a nível nacional⁹.

⁷ 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).

⁸ As estimativas da orientação orçamental e das respetivas componentes contidas na presente recomendação são da responsabilidade da Comissão, que se baseou nos pressupostos subjacentes às suas previsões da primavera de 2022. As estimativas da Comissão quanto ao crescimento potencial a médio prazo não incluem o impacto positivo das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que podem estimular o crescimento potencial.

⁹ Não financiados por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ou de outros fundos da União.

- (7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma Comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023 ("orientações orçamentais"), com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das previsões do inverno de 2022, se afigura adequado passar em 2023 de uma orientação orçamental de apoio à economia em termos agregados no período 2020-2022 para uma orientação orçamental sensivelmente neutra, também em termos agregados, mantendo a prontidão para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 deverão continuar a estabelecer uma diferenciação entre os Estados-Membros e ter em conta as eventuais repercussões transnacionais. A Comissão convidou os Estados-Membros a refletirem as orientações nos respetivos programas de estabilidade e convergência. A Comissão comprometeu-se a acompanhar de perto a evolução económica e a ajustar as suas orientações políticas conforme necessário e, o mais tardar, no seu pacote da primavera do Semestre Europeu, no final de maio de 2022.

- (8) No que respeita às orientações orçamentais, as recomendações orçamentais para 2023 têm em conta a deterioração das perspetivas económicas, a maior incerteza e os novos riscos de revisão em baixa, bem como a inflação mais elevada em comparação com as previsões da Comissão do inverno de 2022. Face a estas considerações, a resposta orçamental terá de aumentar o investimento público nas transições ecológica e digital e na segurança energética e manter o poder de compra dos agregados familiares mais vulneráveis, a fim de atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e ajudar a limitar as pressões inflacionistas devidas a efeitos secundários, através de medidas específicas e temporárias. A política orçamental terá de continuar a ser adaptável às circunstâncias em rápida evolução, nomeadamente aos desafios decorrentes da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia no que diz respeito à defesa e segurança, e terá de ser diferenciada de Estado-Membro para Estado-Membro em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à sua exposição à crise e ao afluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia.
- (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 Espanha¹⁰. 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 declare 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.

¹⁰ ST 10150/21 INIT e ST 10150/21 ADD 1 REV 2.

- (10) Em 30 de abril de 2022, a Espanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2022 e, em 29 de abril de 2022, o seu Programa de Estabilidade para 2022, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º 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 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Espanha sobre os progressos realizados na execução do seu plano de recuperação e resiliência.
- (11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo à Espanha. Nesse relatório avaliou os progressos realizados pela Espanha em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução, pela Espanha, do seu plano de recuperação e resiliência, com base na grelha de avaliação da recuperação e resiliência. Partindo desta 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, incluindo os decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Avaliou igualmente os progressos realizados pela Espanha na aplicação 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 consecução 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 23 de maio de 2022. A Comissão concluiu que a Espanha regista desequilíbrios macroeconómicos. As vulnerabilidades prendem-se em particular com a elevada dívida externa, pública e privada, num contexto de desemprego elevado, e têm relevância transfronteiriça.

- (13) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado, no qual analisava a situação orçamental da Espanha, uma vez que o défice das suas administrações públicas em 2021 excedeu o valor de referência de 3 % do produto interno bruto (PIB) previsto no Tratado. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido. Em conformidade com a Comunicação de 2 de março de 2022, a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos relativos aos défices excessivos na primavera de 2022 e reavaliará a necessidade de propor a abertura de procedimentos desse tipo no outono de 2022.
- (14) Na sua Recomendação de 20 de julho de 2020¹¹, o Conselho recomendou que a Espanha tomasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia de COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitissem, a Espanha prosseguisse políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Em 2021, de acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Espanha diminuiu de 10,3 % do PIB em 2020 para 6,9 %. A resposta de política orçamental da Espanha apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de emergência diminuíram de 3,9 % do PIB em 2020 para 2,8 % em 2021. As medidas tomadas pela Espanha em 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 foram, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Ao mesmo tempo, algumas das medidas discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021, que consistem principalmente em transferências correntes para as regiões para cobrir novas necessidades ao nível dos cuidados de saúde, não foram temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias. De acordo com os dados validados pelo Eurostat, a dívida pública geral caiu de 120,0 % do PIB em 2020 para 118,4 % do PIB em 2021.

¹¹ Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 54).

(15) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais constantes do Programa de Estabilidade para 2022 é realista. O Governo prevê que o PIB real cresça 4,3 % em 2022 e 3,5 % em 2023. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um crescimento inferior do PIB real, de 4,0 % em 2022 e 3,4 % em 2023. No seu Programa de Estabilidade para 2022, o Governo prevê que o défice nominal diminua para 5,0 % do PIB em 2022 e para 3,9 % em 2023. A diminuição em 2022 reflete principalmente o forte crescimento da atividade económica, o aumento das receitas fiscais e a supressão da maior parte das medidas de emergência. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2022, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 115,2 % em 2022 e depois para 112,4 % em 2023. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data de finalização das previsões, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice das administrações públicas em 2022 e 2023 de 4,9 % e 4,4 % do PIB, respetivamente. Esses valores estão em consonância com o défice projetado no Programa de Estabilidade para 2022. As previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um rácio dívida pública/PIB semelhante, de 115,1 % em 2022 e 113,7 % em 2023. A diferença deve-se, em parte, ao défice primário mais elevado projetado para 2023. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 0,8 %. Essa estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que podem impulsionar o crescimento potencial da Espanha.

- (16) Em 2022, o Governo suprimiu progressivamente a maior parte das medidas tomadas em resposta à crise da COVID-19, pelo que se prevê que as medidas temporárias de emergência diminuam de 2,8 % do PIB em 2021 para 0,4 % em 2022. O défice das administrações públicas é afetado pelas medidas adotadas para contrariar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da Comissão da primavera de 2022 têm um custo estimado de 0,4 % do PIB em 2022 e de 0,0 % do PIB em 2023¹². Em causa estão principalmente transferências sociais para os agregados familiares mais pobres, cortes nos impostos indiretos sobre o consumo de energia, subsídios à produção de energia e transferências para as indústrias afetadas. Essas medidas foram anunciadas como temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados em 2023, algumas dessas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas dessas medidas, em especial a suspensão dos impostos sobre a produção de energia ou a redução dos impostos especiais sobre a eletricidade, não têm caráter específico. O défice das administrações públicas é igualmente afetado pelos custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, os quais, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2022, representam 0,1 % do PIB em 2022 e 0,1 % do PIB em 2023¹³.

¹² Os valores representam o nível dos custos orçamentais anuais das medidas tomadas desde o outono de 2021, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como, quando for o caso, as medidas ligadas às despesas de capital.

¹³ Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a União aumente gradualmente e atinja 6 milhões até ao final de 2022, sendo a sua distribuição geográfica estimada com base na dimensão da diáspora existente, na dimensão relativa da população do Estado-Membro de acolhimento e na distribuição efetiva na União das pessoas deslocadas da Ucrânia a partir de março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microssimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em numerário a que as pessoas possam ter direito como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

- (17) Na sua Recomendação de 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Espanha utilizasse o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente. A Espanha deveria além disso preservar os investimentos financiados a nível nacional. O Conselho recomendou ainda que a Espanha prosseguisse, quando as condições económicas o permitissem, uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, e aumentasse, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento.

(18) Em 2022, de acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022 e tendo em conta as informações incorporadas no Programa de Estabilidade da Espanha para 2022, prevê-se uma orientação orçamental favorável, equivalente a $-2,2\%$ do PIB¹⁴. A Espanha prevê continuar a apoiar a recuperação recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, como recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União para a atividade económica deverá aumentar 0,9 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2021. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,4 pontos percentuais em 2022¹⁵. Por conseguinte, a Espanha tenciona preservar o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2022, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) dê um contributo expansionista, equivalente a 1,2 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esse contributo expansionista significativo inclui o impacto adicional das medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia ($0,3\%$ do PIB), bem como os custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia ($0,1\%$ do PIB), enquanto se prevê que o aumento mais elevado dos preços no consumidor em comparação com o deflator do PIB deverá afetar o contributo expansionista da despesa corrente primária financiada a nível nacional em 2022, aumentando a despesa ligada ao consumo público de bens e serviços. Com base nas previsões da Comissão, essas medidas não são totalmente compensadas por medidas compensatórias.

¹⁴ Um sinal negativo do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista.

¹⁵ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo contracionista equivalente a 0,3 pontos percentuais do PIB, devido ao regresso gradual aos níveis anteriores à pandemia.

- (19) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de 0,0 % do PIB, com base num cenário de políticas inalteradas¹⁶. A Espanha deverá continuar a utilizar subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União para a atividade económica deverá manter-se estável em 2023, em comparação com 2022. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo contracionista para a orientação orçamental equivalente a 0,1 pontos percentuais em 2023¹⁷. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) dê um contributo globalmente neutro, equivalente a +0,1 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Tal inclui o impacto da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (0,4 % do PIB).
- (20) O Programa de Estabilidade para 2022 prevê que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 3,3 % do PIB em 2024 e para 2,9 % até 2025. O défice das administrações públicas deverá portanto passar a ser inferior a 3 % do PIB até 2025. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2022, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir até 2025, mais concretamente para 110,8 % em 2024 e depois com uma nova diminuição para 109,7 % em 2025. De acordo com a análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se elevados a médio prazo.

¹⁶ Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

¹⁷ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

(21) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência prevê um conjunto alargado de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, com um calendário indicativo para a sua execução a concretizar até 31 de agosto de 2026. Estas medidas ajudarão a dar resposta à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios económicos e sociais delineados nas recomendações específicas por país dirigidas à Espanha pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu em 2019 e 2020, para além de quaisquer recomendações específicas por país formuladas até à data de adoção do plano de recuperação e resiliência. O plano de recuperação e resiliência deverá, em particular, contribuir substancialmente para dar resposta às recomendações específicas por país sobre a promoção do investimento público e privado, a fim de contribuir para a recuperação. Deverá portanto, por essa via, contribuir para a resposta às recomendações específicas sobre os investimentos da Espanha em inovação e nas transições digital e ecológica. O plano de recuperação e resiliência inclui igualmente medidas destinadas a reduzir a elevada percentagem de contratos temporários nos setores público e privado e a reforçar as políticas ativas do mercado de trabalho. Espera-se que o plano de recuperação e resiliência ajude a resolver a atual fragmentação da assistência ao desemprego, que resultou em lacunas. Espera-se igualmente que contribua para assegurar competências e qualificações relevantes para o mercado de trabalho, que deverão acompanhar a transição ecológica e digital da Espanha. O acesso à aprendizagem digital pode ser significativamente impulsionado pelo plano de recuperação e resiliência através do investimento em dispositivos e competências, mas também do desenvolvimento de cursos em linha. Os resultados escolares poderão também ser melhorados em resultado de investimentos em várias fases do ciclo educativo. As medidas previstas no plano de recuperação e resiliência poderão também ajudar a dar resposta às recomendações específicas por país que indicavam que a Espanha deveria melhorar a cobertura e adequação dos seus regimes de rendimento mínimo e de apoio às famílias. O plano de recuperação e resiliência deverá também reforçar os quadros de contratação pública e contribuir para um melhor ambiente empresarial. Além disso, as medidas previstas no plano de recuperação e resiliência que visam uma despesa pública e um sistema fiscal mais eficazes podem contribuir para a sustentabilidade orçamental.

- (22) A execução do plano de recuperação e resiliência da Espanha deverá contribuir para a realização de novos progressos na transição ecológica e digital. As medidas previstas pela Espanha para apoiar os objetivos climáticos e os objetivos digitais representam, respetivamente, 40 % e 28 % da dotação total do plano de recuperação e resiliência. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos e metas pertinentes, ajudará a Espanha a recuperar rapidamente das consequências da crise da COVID-19, reforçando simultaneamente a sua resiliência. A participação sistemática dos parceiros sociais e 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 de recuperação e resiliência, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.
- (23) A Espanha ainda não apresentou formalmente o Acordo de Parceria nem os outros programas da política de coesão previstos no Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁸. Em consonância com o Regulamento (UE) 2021/1060, a Espanha deve ter em conta as recomendações específicas por país pertinentes na programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027. Este é um requisito prévio para melhorar a eficácia e maximizar o valor acrescentado do apoio financeiro a receber dos fundos da política de coesão, promovendo simultaneamente a coordenação, complementaridade e coerência entre os fundos da política de coesão e outros instrumentos e fundos da União. O êxito da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos programas da política de coesão depende também da eliminação dos entraves ao investimento em prol das transições ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

¹⁸ 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).

- (24) Para além dos desafios económicos e sociais abordados pelo plano de recuperação e resiliência, a Espanha enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com a aceleração da transição ecológica, o aumento das interligações elétricas, o aumento da disponibilização de habitação social eficiente do ponto de vista energético a preços acessíveis e a promoção da economia circular. As políticas destinadas a aumentar as taxas de reciclagem e a promover a economia circular podem ajudar a limitar a importação de bens, contribuindo para melhorar os desequilíbrios externos. A médio e longo prazo, o cumprimento dos objetivos em matéria de energias renováveis e de eficiência energética e de aumento das interligações energéticas podem também contribuir para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e a elevada dívida externa.
- (25) A Espanha beneficiaria de uma maior dissociação do crescimento económico da utilização dos recursos, a fim de cumprir os objetivos mais ambiciosos da União, incluindo o pacote "Objetivo 55". Neste contexto, a taxa de reciclagem dos resíduos urbanos e a taxa de utilização de materiais circulares no país não atingem a média da União, ao passo que a percentagem de resíduos depositados em aterro é muito superior a essa média. Uma coordenação sustentada entre os diferentes níveis de Governo e investimentos adicionais podem ajudar a Espanha a cumprir as suas obrigações em matéria de recolha seletiva e de reciclagem. A responsabilidade pela consecução dos objetivos de reciclagem foi transferida em cascata para níveis inferiores da administração. Os instrumentos para a sua execução nem sempre são, contudo, suficientemente eficazes. Por conseguinte, reformas adicionais poderiam reforçar a coordenação entre os diferentes níveis de administração, nomeadamente com vista a uma interpretação comum das disposições e ao planeamento e utilização das infraestruturas de tratamento de resíduos. Um maior apoio do Instrumento de Assistência Técnica, criado pelo Regulamento (UE) 2021/240 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁹, pode ajudar a divulgar as boas práticas. Podem justificar-se investimentos adicionais para reforçar a capacidade de reciclagem da Espanha, nomeadamente para promover a economia circular em setores específicos. Além disso, a inovação e o investimento para promover a economia circular são fundamentais para garantir uma maior eficiência na utilização dos recursos. A Espanha sofre também de uma escassez de água e precisa de continuar a desenvolver o seu potencial de reutilização desse recurso, nomeadamente do ponto de vista da economia circular.

¹⁹ Regulamento (UE) 2021/240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de fevereiro de 2021, que cria um instrumento de assistência técnica (JO L 57 de 18.2.2021, p. 1).

- (26) Em resposta ao mandato dos chefes de Estado ou de Governo da União estabelecido na Declaração de Versalhes, a proposta, apresentada pela Comissão, com vista a um plano REPowerEU visa pôr termo progressivamente, e o mais rapidamente possível, à dependência da União das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, a Comissão pretende identificar os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da União, em diálogo com os Estados-Membros. Estas medidas visam reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e pôr termo às importações de combustíveis fósseis da Rússia.
- (27) De acordo com os dados de 2020²⁰, a dependência da Espanha em relação à Rússia é de 2 % para o petróleo e de 10 % para o gás, muito abaixo das médias da União (26 % e 44 %, respetivamente). A dependência da Espanha em relação ao carvão russo é semelhante à do resto da União (55 %), mas num contexto em que a percentagem de combustíveis fósseis sólidos na matriz energética (2,8 %) é muito inferior à média da União. Embora tenha uma exposição limitada ao petróleo e ao gás russos, a atual situação geopolítica e os elevados preços da energia tornam cada vez mais urgente que a Espanha intensifique os seus esforços no sentido do cumprimento dos objetivos em matéria de energias renováveis estabelecidos no seu Plano Nacional para a Energia e o Clima. Com base no Plano Nacional para a Energia e o Clima, medidas adicionais para apoiar a implantação das energias renováveis (com destaque para as instalações descentralizadas e o autoconsumo, nomeadamente através de uma maior racionalização dos procedimentos de licenciamento e da melhoria do acesso à rede) e o investimento complementar (em armazenamento, nas infraestruturas de rede, na eletrificação dos edifícios e dos transportes e no hidrogénio renovável), podem ajudar a descarbonizar ainda mais a economia, incluindo a indústria, os transportes e a habitação, e reduzir tanto a dependência dos combustíveis fósseis como a exposição à evolução dos preços internacionais.

²⁰ Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural, petróleo bruto e hulha que é proveniente da Rússia. No que respeita à média da UE-27, as importações totais baseiam-se nas importações de fora da UE-27. No que respeita à Espanha, as importações totais incluem o comércio intra-UE. O petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

A integração efetiva da Espanha no mercado único da energia exige o aumento das suas interligações energéticas. A criação de novas interligações elétricas com os países vizinhos, em particular, poderia permitir uma maior integração das capacidades de energias renovável da Península Ibérica no mercado único da energia. Novas infraestruturas transfronteiriças de gás, preparadas para hidrogénio, podem contribuir ainda mais para diversificar o aprovisionamento de gás no mercado interno da União e ajudar a explorar o potencial a longo prazo do hidrogénio renovável. Recomenda-se que os novos investimentos em infraestruturas e redes relacionados com o gás sejam, sempre que possível, preparados para o futuro, a fim de facilitar a sua sustentabilidade a longo prazo através de uma futura reorientação para combustíveis sustentáveis.

- (28) Poderiam ser assegurados novos progressos na produção descentralizada de energias renováveis e na renovação em profundidade de edifícios, tanto residenciais como não residenciais, em especial nas cidades de média dimensão, através da criação de regimes de financiamento adequados, da melhoria das competências e da formação dos trabalhadores do setor da construção, de campanhas de sensibilização e de assistência técnica para apoiar a utilização das subvenções e instrumentos financeiros disponíveis para esse efeito. Além disso, a disponibilização de habitação social e de habitação a preço acessível eficientes do ponto de vista energético, especialmente em zonas com carências acentuadas e mercados sob pressão, poderá ser útil para conter o consumo de energia, abordar de forma mais decisiva a transição ecológica e apoiar os agregados familiares vulneráveis. Para garantir a conformidade com as metas do "Objetivo 55", a Espanha terá de aumentar as suas ambições no que respeita à redução das emissões de gases com efeito de estufa e de rever em alta as suas metas em matéria de energias renováveis e de eficiência energética.

- (29) Embora a aceleração da transição para a neutralidade climática e para o abandono dos combustíveis fósseis deva gerar custos de reestruturação significativos em diversos setores, a Espanha pode utilizar o Mecanismo para uma Transição Justa no âmbito da política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. A Espanha pode ainda recorrer ao Fundo Social Europeu Mais, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho²¹, para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.
- (30) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2022, estando o seu parecer²² refletido na recomendação 1.
- (31) 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 pôr em execução as recomendações que constam da Recomendação de 2022 sobre a área do euro. No que respeita à Espanha, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1 e 2.

²¹ Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

²² Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

(32) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a sua avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2022 e o Programa de Estabilidade para 2022. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1, 2 e 4. As recomendações 1 e 2 contribuem igualmente para a execução da Recomendação de 2022 sobre a área do euro, em especial, da primeira e quarta recomendações para a área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a dívida pública elevada. As políticas referidas na recomendação 2 contribuem, nomeadamente, para reduzir as dívidas pública, privada e externa, uma vez que a execução completa do plano de recuperação e resiliência apoiará o crescimento, ao mesmo tempo que reforçará a resiliência económica. As políticas referidas na recomendação 4 contribuem, nomeadamente, para fazer face às vulnerabilidades ligadas à dívida externa elevada a mais longo prazo, num contexto de desemprego elevado.

RECOMENDA QUE a Espanha tome medidas em 2022 e 2023 no sentido de:

1. Em 2023, assegurar 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, 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. Estar pronta para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação. Aumentar 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 de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. No período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar uma redução credível e gradual da dívida e a sustentabilidade orçamental a médio prazo, através de uma consolidação gradual, de investimentos e de reformas.

2. Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021. Apresentar os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, com vista a concluir as negociações com a Comissão para a aprovação dos mesmos e a dar início à sua aplicação.
3. Aumentar as taxas de reciclagem por forma a cumprir os objetivos da União e a promover a economia circular, reforçando a coordenação entre todos os níveis da administração e realizando mais investimentos com vista ao cumprimento das obrigações de recolha seletiva de resíduos e de reciclagem, bem como para aumentar a reutilização da água.
4. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis. Acelerar a implantação das energias renováveis, com destaque para as instalações descentralizadas e o autoconsumo, nomeadamente através de uma maior racionalização dos procedimentos de licenciamento e da melhoria do acesso à rede. Apoiar o investimento complementar em armazenamento, nas infraestruturas de rede, na eletrificação dos edifícios e dos transportes e no hidrogénio renovável. Expandir a capacidade de interligação energética. Aumentar a disponibilidade de habitação social e de habitação a preço acessível e eficientes do ponto de vista energético, nomeadamente através da renovação de edifícios.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente / A Presidente
