



Bruselas, 13 de junio de 2022
(OR. fr, en)

9770/22

ECOFIN 559
UEM 162
SOC 353
EMPL 235
COMPET 456
ENV 557
EDUC 226
RECH 349
ENER 265
JAI 820
GENDER 98
ANTIDISCRIM 78
JEUN 109
SAN 354

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9422/22 - COM(2022) 623 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Portugal

Adjunto se remite a las delegaciones la versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo del proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, que se basa en la propuesta COM(2022) 623 final de la Comisión.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de ...

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Portugal

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo³, por el que se estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Dicho Mecanismo proporciona ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que implica un impulso presupuestario financiado por la Unión. El Mecanismo contribuye a la recuperación económica y a la realización de inversiones y reformas sostenibles y favorables al crecimiento, particularmente con el fin de promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que refuerza la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. También contribuye a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas e impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se actualizará en junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.
- (2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. La Comisión tuvo debidamente en cuenta el Compromiso Social de Oporto suscrito el 7 de mayo de 2021 con el fin de impulsar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo aprobó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Portugal como uno de los Estados miembros para los cuales sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión también adoptó una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, así como una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo para 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 5 de abril de 2022, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro⁴ (en lo sucesivo «Recomendación de 2022 sobre la zona del euro») y el 14 de marzo de 2022, el Informe Conjunto sobre el Empleo para 2022.

³ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

⁴ Recomendación del Consejo, de 5 de abril de 2022, sobre la política económica de la zona del euro (DO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Entre las repercusiones de la invasión sobre las economías de los Estados miembros figura un aumento de los precios de la energía, de los alimentos y de las materias primas, así como menores perspectivas de crecimiento. Los mayores precios de la energía pesan de manera particularmente aguda sobre los hogares más vulnerables confrontados a una situación de pobreza energética o en riesgo de caer en dicha situación, así como sobre las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía. Asimismo, en la Unión está habiendo una entrada sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. Los efectos económicos derivados de la guerra de agresión de Rusia han tenido un impacto asimétrico en los Estados miembros. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva 2001/55/CE del Consejo⁵ mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo⁶, por la que se concede a las personas desplazadas procedentes de Ucrania el derecho a permanecer de forma legal en la Unión, así como el acceso a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a las prestaciones sociales.

⁵ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

- (4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, en 2022, el Semestre Europeo reanuda su coordinación general de las políticas económicas y de empleo, al mismo tiempo que se ajusta a los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con arreglo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para la consecución de las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país emitidas en los ciclos del Semestre Europeo de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igualmente pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241, añadiéndose a cualquier otra recomendación específica por país formulada hasta la fecha de presentación de tales planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados.
- (5) La cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha estado activa desde marzo de 2020. En su Comunicación, de 3 de marzo de 2021, titulada «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», la Comisión expuso su punto de vista de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la Unión o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (final de 2019). La mayor incertidumbre y los importantes riesgos a la baja de las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de abastecimiento justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante 2023.

- (6) Siguiendo el enfoque de la Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021⁷, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Portugal, actualmente la orientación presupuestaria global se mide mejor mediante la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19), aunque incluidos los gastos financiados por ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo⁸. Más allá de la orientación presupuestaria global, con el fin de evaluar si la política presupuestaria nacional es prudente y su composición es favorable a una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención a la evolución de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional⁹ (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19) y a la inversión.
- (7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una comunicación en la que proporcionaba orientaciones generales para la política presupuestaria en 2023 (en lo sucesivo, «orientaciones presupuestarias») encaminadas a respaldar la elaboración de los programas de estabilidad y de convergencia de los Estados miembros, reforzando de esta forma la coordinación de las políticas. La Comisión observó, sobre la base de las perspectivas macroeconómicas de las previsiones del invierno de 2022, que en 2023 sería apropiado pasar de una orientación presupuestaria agregada expansionista en 2020-2022 a una orientación presupuestaria agregada globalmente neutra, manteniendo en cualquier caso la disposición a reaccionar en función de la cambiante situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones presupuestarias para 2023 deberían seguir distinguiendo entre Estados miembros y teniendo en cuenta posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a reflejar las orientaciones en sus programas de estabilidad o de convergencia. La Comisión se comprometió a realizar un estrecho seguimiento de la evolución económica y a ajustar sus orientaciones según fuera necesario y, a más tardar, en su paquete de primavera del Semestre Europeo de finales de mayo de 2022.

⁷ Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Portugal (DO C 304 de 29.7.2021, p. 102).

⁸ Las estimaciones de la orientación presupuestaria y de sus componentes incluidas en la presente Recomendación son estimaciones de la Comisión basadas en las hipótesis subyacentes a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022. Las previsiones de crecimiento potencial a medio plazo de la Comisión no incluyen el efecto positivo de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial.

⁹ No financiados mediante subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o de otros fondos de la Unión.

- (8) Con respecto a las orientaciones presupuestarias, las recomendaciones presupuestarias para 2023 tienen en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas, la mayor incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja y la mayor inflación en comparación con las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión. A la luz de estas consideraciones, la respuesta presupuestaria tiene que impulsar la inversión pública en relación con las transiciones ecológica y digital y la seguridad energética, y sostener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables con objeto de amortiguar los efectos de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas derivadas de efectos inducidos a través de medidas selectivas y temporales. La política presupuestaria ha de seguir siendo ágil con el fin de ajustarse a las circunstancias rápidamente cambiantes, incluidos los retos derivados de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en materia de defensa y seguridad, y tiene que distinguir entre Estados miembros atendiendo a su situación presupuestaria y económica específica, también en lo que respecta a su exposición a la crisis y la entrada de personas desplazadas procedentes de Ucrania.
- (9) El 22 de abril de 2021, Portugal presentó su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. En virtud del artículo 19 de dicho Reglamento, la Comisión ha evaluado la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con las directrices de evaluación establecidas en el anexo V del citado Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Portugal¹⁰. El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una decisión de la Comisión de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, a tenor de la cual Portugal haya cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se haya retrocedido en los avances ya realizados hacia el logro de hitos y objetivos precedentes.

¹⁰ ST 10149/2021+ADD 1 REV 1.

- (10) El 29 de abril de 2022, Portugal presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y su Programa de Estabilidad de 2022, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 también refleja el informe semestral de Portugal sobre los avances realizados en la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia.
- (11) La Comisión publicó el informe por país de 2022 correspondiente a Portugal el 23 de mayo de 2022. Evaluó los avances de Portugal en el seguimiento de las recomendaciones que le dirigió el Consejo en 2019, 2020 y 2021 e hizo balance de la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores sobre recuperación y resiliencia. Partiendo de este análisis, el informe sobre Portugal detectó deficiencias en relación con retos que no se abordan o se abordan solo parcialmente en el Plan de Recuperación y Resiliencia, así como retos nuevos y emergentes, como los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evaluó los avances de Portugal en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en el logro de los objetivos principales de la Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
- (12) La Comisión realizó un examen exhaustivo sobre Portugal de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 y publicó sus resultados el 23 de mayo de 2022. La Comisión llegó a la conclusión de que Portugal está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, las vulnerabilidades están relacionadas con la elevada deuda exterior, privada y pública, en un contexto de escaso aumento de la productividad.

- (13) El 14 de abril de 2022, Portugal presentó un nuevo proyecto de plan presupuestario para 2022. De conformidad con el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo¹¹, debe presentarse una evaluación completa de dicho plan en un dictamen de la Comisión.
- (14) En su Recomendación de 20 de julio de 2020¹², el Consejo recomendó a Portugal que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan la inversión. Según los datos validados por Eurostat, el déficit público de Portugal se redujo del 5,8 % del PIB en 2020 al 2,8 % en 2021. La respuesta de política presupuestaria de Portugal respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas de emergencia temporales disminuyeron del 2,3 % del PIB en 2020 al 2,2 % en 2021. Las medidas adoptadas por Portugal en 2021 se ajustaron a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 en su mayoría eran temporales o estaban contrarrestadas por medidas compensatorias. Al mismo tiempo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período 2020-2021 no fueron temporales ni estuvieron acompañadas de medidas compensatorias, y consistieron principalmente en gastos en sanidad, en particular para la contratación de profesionales sanitarios adicionales por parte del Servicio Nacional de Salud a fin de reforzar su capacidad de respuesta. Según los datos validados por Eurostat, la deuda de las Administraciones Públicas se redujo del 135,2 % del PIB en 2020 al 127,4 % del PIB en 2021.

¹¹ Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

¹² Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Portugal (DO C 282 de 26.8.2020, p. 142).

- (15) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2022 es prudente para 2022 y realista para años posteriores¹³. El Gobierno prevé que el PIB real aumente un 5,0 % en 2022 y un 3,3 % en 2023. En comparación, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 proyectan un mayor crecimiento del PIB real, del 5,8 %, en 2022 y un menor crecimiento del PIB real, del 2,7 %, en 2023. La diferencia se debe a un mayor crecimiento del consumo privado y de las exportaciones netas en las previsiones de la Comisión para 2022, y al menor crecimiento de la inversión y de las exportaciones netas para 2023. En su Programa de Estabilidad de 2022, el Gobierno espera que el déficit global disminuya al 1,9 % del PIB en 2022 y al 0,7 % en 2023. La caída registrada en 2022 refleja principalmente el fuerte crecimiento de la actividad económica y la desaparición de la mayoría de las medidas de emergencia relacionadas con la pandemia. De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2022, se espera que la ratio deuda pública/PIB disminuya hasta situarse en el 120,8 % en 2022 y en el 115,4 % en 2023. Sobre la base de las medidas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 contemplan para 2022 y 2023 un déficit público del 1,9 % del PIB y el 1,0 % del PIB, respectivamente. Estas cifras están en consonancia con el déficit previsto en el Programa de Estabilidad de 2022 para ese año y son ligeramente superiores para 2023, principalmente debido a que las previsiones de la Comisión contemplan unos mayores gastos corrientes durante ese último año. En las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se indica una ratio deuda pública/PIB inferior, del 119,9 % en 2022, y una ratio deuda pública/PIB similar, del 115,3 %, en 2023. La diferencia en 2022 se debe a que la Comisión prevé un mayor crecimiento del PIB nominal en ese año. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de 10 años) se estima en el 1,5 %. Sin embargo, esta estimación no incluye los efectos de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial de Portugal.

¹³ El Programa de Estabilidad de 2022 presentado a la Comisión y al Consejo el 29 de abril de 2022 tenía como fecha límite el 25 de marzo de 2022, cuando se presentó al Parlamento nacional. El 14 de abril de 2022, Portugal presentó a la Comisión y al Eurogrupo el proyecto de plan presupuestario para 2022, que recogía un escenario macroeconómico ligeramente actualizado para 2022, en comparación con el del Programa de Estabilidad. Más concretamente, el proyecto de plan presupuestario para 2022 contenía una revisión ligeramente a la baja del crecimiento del PIB real, hasta el 4,9 % en 2022 (a diferencia del 5,0 % del Programa de Estabilidad), y una revisión al alza de la inflación de los precios de consumo (IPCA), hasta el 4,0 % en el mismo año (a diferencia del 3,3 % del Programa de Estabilidad). A pesar de contemplar una composición ligeramente diferente de las finanzas públicas, el proyecto de plan presupuestario para 2022 mantuvo el objetivo de déficit público del 1,9 % del PIB para 2022.

- (16) En 2022, el Gobierno suprimió gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, como las medidas de emergencia temporales, que se prevé pasen de representar el 2,2 % del PIB en 2021 a representar el 0,7 % en 2022. El déficit público en 2022 se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar las repercusiones económicas y sociales de la subida de los precios de la energía que, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, supondrán el 0,6 % del PIB en 2022 y se suprimirán por completo en 2023¹⁴. Estas medidas consisten principalmente en transferencias sociales a los hogares más pobres, recortes en los impuestos indirectos sobre el consumo de energía y subvenciones al consumo de energía, y se han anunciado como medidas temporales. Sin embargo, algunas de ellas podrían proseguirse en caso de que los precios de la energía se mantengan elevados en 2023. Algunas de ellas no tienen carácter específico, en particular la reducción general del impuesto sobre el combustible. El déficit público también se ve afectado por el coste que supone ofrecer protección temporal a personas desplazadas procedentes de Ucrania, que en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se estima en el 0,1 % del PIB en 2022¹⁵.
- (17) En su Recomendación de 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Portugal que en 2022 utilizase el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política presupuestaria prudente. Además, debería preservar las inversiones financiadas a nivel nacional. El Consejo también recomendó a Portugal que limitara el aumento del gasto corriente financiado a nivel nacional. Asimismo, el Consejo le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicase una política presupuestaria destinada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo y, al mismo tiempo, fomentase la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

¹⁴ Estas cifras representan los costes presupuestarios anuales de las medidas tomadas desde el otoño de 2021, entre las que se incluyen medidas de ingresos y gastos corrientes, así como, en su caso, medidas relacionadas con los gastos de capital.

¹⁵ Se estima que al final de 2022 el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que habrán entrado en la Unión alcanzará gradualmente los seis millones, y su distribución geográfica se calcula en función del volumen de la diáspora existente, de la población relativa del Estado miembro de acogida y de la distribución en la Unión de las personas desplazadas procedentes de Ucrania observada en marzo de 2022. En cuanto a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod del Centro Común de Investigación de la Comisión, teniendo en cuenta las transferencias en efectivo que pueden recibir las personas desplazadas, así como prestaciones en especie, por ejemplo en los ámbitos educativo y sanitario.

- (18) En 2022, partiendo de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 e incluyendo la información incorporada en el Programa de Estabilidad de 2022 de Portugal, se prevé que la orientación presupuestaria sea expansionista en un – 2,0 % del PIB¹⁶. Portugal tiene previsto proporcionar un apoyo continuo a la recuperación utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales conforme a lo recomendado por el Consejo. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 0,5 puntos porcentuales del PIB respecto de 2021. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional proporcione una contribución expansionista a la orientación presupuestaria equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB en 2022¹⁷. Por consiguiente, Portugal se propone preservar la inversión financiada a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, se prevé que en 2022 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcione una contribución expansionista de 1,1 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Este importante efecto expansionista incluye el impacto adicional de las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (0,6 % del PIB), así como los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 % del PIB). Al mismo tiempo, se espera que el aumento de la masa salarial del sector público, los gastos derivados del envejecimiento de la población y el consumo intermedio sigan ejerciendo una presión al alza sobre el gasto actual. En particular, también se prevé que el mayor aumento de los precios de consumo con respecto al deflactor del PIB afecte a la contribución expansionista de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional en la orientación presupuestaria global en 2022, al aumentar el gasto en el consumo público de bienes y servicios. Se espera que Portugal limite en líneas generales el crecimiento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional en 2022, ya que el considerable efecto expansionista de dichos gastos corrientes se debe principalmente a las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía, así como a los costes relativos a la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania.

¹⁶ Un signo negativo en el indicador indica un exceso en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria expansionista.

¹⁷ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución expansionista de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

- (19) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, en 2023 el efecto de la orientación presupuestaria equivaldría al 0,0 % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica¹⁸. Se prevé que Portugal siga utilizando en 2023 las subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 0,2 puntos porcentuales del PIB respecto de 2022. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional proporcione una contribución expansionista a la orientación presupuestaria equivalente a 0,3 puntos porcentuales en 2023¹⁹. Al mismo tiempo, se prevé que en 2023 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) proporcione una contribución contraccionista de 0,7 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Esto incluye las repercusiones de la supresión gradual de las medidas adoptadas para abordar la subida de los precios de la energía (0,6 % del PIB). Al mismo tiempo, se prevé que el mayor aumento de los precios de consumo en comparación con el deflactor del PIB en 2022 repercuta en el efecto de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional en la orientación presupuestaria global para 2023, al aumentar el gasto en pensiones y prestaciones sociales como resultado de la indexación.
- (20) En el Programa de Estabilidad de 2022 se espera que el déficit público disminuya gradualmente al 0,3 % del PIB en 2024 y llegue a una situación de equilibrio en 2025. Por consiguiente, se prevé que el déficit público se mantenga por debajo del 3 % del PIB durante el período cubierto por el programa. Según el Programa de Estabilidad de 2022, se espera que la ratio deuda pública/PIB disminuya de aquí a 2025, concretamente hasta el 109,8 % en 2024 y el 105,9 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen elevados a medio plazo.

¹⁸ Un signo positivo en el indicador indica un déficit en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria contraccionista.

¹⁹ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución expansionista de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

- (21) Una composición de las finanzas públicas más favorable al crecimiento, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos del presupuesto público, respaldaría la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo de Portugal, mejoraría el entorno empresarial y contribuiría a una recuperación inclusiva. Por lo que se refiere al sistema tributario portugués, existen pruebas²⁰ de que el sistema de ventajas fiscales del país es bastante engorroso y no suficientemente transparente (se han identificado más de quinientas ventajas fiscales, repartidas en más de sesenta textos jurídicos), y de que la eficiencia económica de los gastos fiscales se beneficiaría de un seguimiento y una evaluación constantes. Además, la estructura de los tipos del impuesto sobre sociedades se ve complicada por recargos estatales y municipales, lo que genera complejidad para los contribuyentes y una carga adicional para la Administración tributaria. Las retenciones fiscales directas suelen ser demasiado elevadas, lo que da lugar a importantes solicitudes de devolución al año siguiente. Los gastos recurrentes de la recaudación de impuestos son relativamente altos (en 2019, fueron aproximadamente un 20 % superiores a la media de la EU-27) y la inversión de la Administración tributaria en tecnologías de la información y la comunicación es baja en comparación con la media de la Unión (correspondiente a un 5,7 % de los gastos de funcionamiento de la Administración tributaria en 2019, cerca de la mitad de la media de la EU-27). En este contexto, aumentar la eficiencia de la Administración tributaria ayudaría a reducir los plazos de pago de los impuestos en Portugal y la cuantía de las deudas fiscales pendientes —equivalentes a un 37,1 % de los ingresos netos totales a finales de 2019, se encontraban entre las más elevadas de la Unión—. Por lo que se refiere al sistema de protección social de Portugal, la eficacia de las transferencias sociales para reducir la pobreza y la desigualdad es inferior a la media de la Unión. En particular, la adecuación del régimen de renta mínima es baja, situándose en el 37,5 % del umbral de pobreza (Unión: 58,9 %). Al mismo tiempo, muchas prestaciones sociales parecen responder a objetivos similares, lo que también contribuye a la complejidad. La consiguiente fragmentación del sistema de protección social da lugar a índices de utilización relativamente bajos y a una falta de atención eficaz a los más necesitados, lo que dificulta la cobertura y, en última instancia, la adecuación de las prestaciones sociales. En este sentido, la aplicación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza resulta especialmente importante.

²⁰ «Ventajas fiscales en Portugal: concepto, metodología y práctica», Grupo de trabajo sobre beneficios fiscales, mayo de 2019.

- (22) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el criterio 2.2 de su anexo V, el Plan de Recuperación y Resiliencia incluye un amplio conjunto de inversiones y reformas que se refuerzan mutuamente con un calendario indicativo de realización con plazo de finalización hasta el 31 de agosto de 2026. Estas contribuyen a abordar la totalidad o una parte significativa de los retos económicos y sociales descritos en las recomendaciones dirigidas por el Consejo a Portugal en el marco del Semestre Europeo de 2019 y 2020, además de en cualquier otra recomendación dirigida a Portugal hasta la fecha de adopción de un plan de recuperación y resiliencia. En particular, el Plan de Recuperación y Resiliencia promueve la inversión en las transiciones ecológica y digital. Asimismo, la mejora de la calidad de las finanzas públicas y de la sostenibilidad financiera de las empresas públicas es fundamental para el plan. Además, este se muestra ambicioso con el refuerzo de la resiliencia del sistema sanitario y la mejora del acceso a una asistencia sanitaria y unos cuidados de larga duración de calidad. El plan tiene por objeto mejorar el nivel general de capacidades de la población, incluidas las capacidades digitales para diversos grupos de población, y refuerza la oferta de educación y formación profesionales. Asimismo, contempla importantes inversiones para mejorar los servicios sociales, en particular mediante el aumento de la oferta de viviendas sociales y asequibles. El plan introduce medidas pertinentes para reducir la segmentación del mercado laboral y respaldar el empleo de calidad y la creación y conservación de los puestos de trabajo. El plan aspira en particular a prestar apoyo al uso de las tecnologías digitales por parte de los ciudadanos y las empresas. De manera significativa, el plan introduce medidas para promover el acceso a la financiación, en particular para las pequeñas y medianas empresas, y para fomentar la inversión pública y privada con vistas a la recuperación económica del país. Establece reformas e inversiones significativas para promover la inversión en la investigación y la innovación y hacerlas más eficientes y eficaces. Por último, el plan es ambicioso a la hora de abordar los retos del entorno empresarial y mejorar la eficiencia del sistema judicial.

- (23) Se espera que la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Portugal contribuya a impulsar las transiciones ecológica y digital. Las medidas que respaldan objetivos climáticos en Portugal representan el 37,9 % de la dotación total del Plan de Recuperación y Resiliencia, y las medidas que respaldan objetivos digitales, el 22,1 %. La aplicación completa del Plan de Recuperación y Resiliencia, conforme a los hitos y objetivos pertinentes, ayudará a Portugal a recuperarse rápidamente de las repercusiones de la crisis de la COVID-19, al mismo tiempo que refuerza su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la aplicación fructífera del Plan de Recuperación y Resiliencia, y de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de él, con el fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.
- (24) El 4 de marzo de 2022, Portugal presentó el acuerdo de asociación previsto en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo²¹ y, el 4 de junio de 2022, los demás programas de la política de cohesión previstos en dicho Reglamento. De conformidad con dicho Reglamento, Portugal debe tener en cuenta las recomendaciones que se le han dirigido en la programación de los fondos de la política de cohesión 2027. Esto constituye una condición previa para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se ha de recibir de los fondos de la política de cohesión, al mismo tiempo que se fomenta la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre dichos fondos de cohesión y otros instrumentos y fondos de la Unión. La aplicación fructífera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los programas de la política de cohesión también depende de la eliminación de los obstáculos a la inversión para respaldar las transiciones ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.

²¹ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

- (25) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupa el Plan de Recuperación y Resiliencia, Portugal afronta algunos retos adicionales relacionados con la economía circular. En particular, Portugal se encuentra muy por debajo de la media de la Unión en cuanto a los indicadores sobre gestión de residuos. La tasa media de reciclaje municipal es baja y está disminuyendo, con disparidades regionales. Portugal incumplió el objetivo de la Unión de reciclar el 50 % de los residuos municipales para el año 2020. La tasa global de reciclaje fue del 29 % en 2019 y del 26,5 % en 2020 (datos provisionales), frente a una media de la Unión del 48 %. El logro de los objetivos de la Unión para la próxima década, incluida la consecución de un reciclado del 55 % de los residuos municipales de aquí a 2025, requerirá considerables esfuerzos. Se necesitan mejoras para aumentar la prevención, la minimización, la clasificación, la reutilización y el reciclado de residuos, evitando de este modo que los residuos acaben en vertederos o incineradores, así como para modernizar las instalaciones de reciclado y tratamiento de residuos. El aumento de las tasas de vertido e incineración, la introducción de un impuesto sobre los residuos y el aumento de los cargos a los municipios que no cumplan los objetivos de reciclado son buenos ejemplos de cómo lograr mejor estos objetivos. Además, a fin de acelerar el proceso, podría ampliarse la recogida selectiva de residuos y podrían seguir desarrollándose sistemas de pago por generación de residuos.
- (26) En respuesta al mandato de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión establecido en la Declaración de Versalles, la propuesta de la Comisión de un plan REPowerEU se propone eliminar la dependencia de la Unión respecto de la importación de combustibles fósiles de Rusia lo más pronto posible. Con este objetivo, la Comisión se propone determinar, por medio de un diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas a nivel nacional, regional y de la Unión que se consideran más adecuados. Estas medidas están encaminadas a reducir la dependencia global respecto de los combustibles fósiles y a cambiar el origen de las importaciones de combustibles fósiles que hasta la fecha procedían de Rusia.

- (27) Portugal tiene una elevada cuota de energías renovables (un tercio de su combinación energética) y no depende demasiado de los combustibles fósiles rusos. Sin embargo, el petróleo y el gas [en su mayoría gas natural licuado (GNL)] siguen representando dos tercios de su suministro de energía primaria, con un 42 % y un 24 %, respectivamente, según datos de 2020. El carbón se eliminó gradualmente de la producción de electricidad en 2021, pero el consumo de gas ha aumentado rápidamente en los últimos años, en parte debido a la menor disponibilidad de energía hidroeléctrica como consecuencia de las sequías. Con un 10 % de sus importaciones de gas procedentes de Rusia, Portugal tiene una tasa de dependencia muy inferior a la media de la Unión, que se sitúa en el 44 %, debido a su gran dependencia del GNL, y no importa ni petróleo ni carbón de Rusia²². No obstante, Portugal importa el 100 % de sus combustibles fósiles. Para reducir esta dependencia global de las importaciones, a través de una mayor ambición climática de la Unión centrada en una energía más asequible, segura y sostenible, habrá que explotar en mayor medida el potencial solar y eólico portugués, particularmente la energía eólica marina, en particular simplificando los procedimientos de autorización, y reforzar la capacidad administrativa. La mejora de las redes de transporte y distribución de electricidad, también con tecnologías de corriente continua, y la facilitación de las inversiones en el almacenamiento de electricidad y el hidrógeno renovable, con la correspondiente capacidad adicional de energías renovables, permitirían suministrar energía flexible y de respuesta rápida, crucial para gestionar un sistema con una elevada cuota de energías renovables. El bajo nivel de interconexión eléctrica con España (y, en última instancia, con Francia) también plantea un reto para la resiliencia del sistema eléctrico de Portugal y de la Unión. Unas interconexiones transfronterizas adicionales podrían contribuir a una mayor integración de la capacidad de producción de energía renovable de la península Ibérica en el mercado único de la energía, en particular de las infraestructuras gasísticas preparadas para el hidrógeno, ya que podrían contribuir a diversificar la oferta de gas en el mercado interior y a aprovechar el potencial a largo plazo del hidrógeno renovable.

²² Eurostat (2020), proporción de las importaciones rusas en el total de importaciones de gas natural, petróleo crudo y antracita y hulla. Para la media de la EU-27, las importaciones totales se basan en las importaciones de fuera de la EU-27. Para Portugal, el total de importaciones incluye el comercio dentro de la UE. El petróleo crudo no incluye los productos petrolíferos refinados.

Con vistas a mejorar la eficiencia energética de los edificios, unos planes de financiación adecuados, campañas de sensibilización y el desarrollo de capacidades verdes aumentarían significativamente la eficacia de los esfuerzos de inversión. Además, es necesario seguir descarbonizando el sector del transporte, en particular acelerando el despliegue de la infraestructura de recarga eléctrica y avanzando en los principales proyectos ferroviarios, de carriles bici y de transporte público. A fin de ajustarse al paquete de medidas «Objetivo 55», será preciso que Portugal se fije unos objetivos más ambiciosos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética.

- (28) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad desde el punto de vista climático y el abandono progresivo de los combustibles fósiles crearán unos costes de reestructuración significativos en varios sectores, Portugal puede utilizar el Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión con objeto de disminuir el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Portugal puede además aprovechar el Fondo Social Europeo Plus, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo²³, para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.
- (29) A la luz de la valoración de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022, y su dictamen²⁴ se refleja en la recomendación 1.
- (30) Teniendo en cuenta las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó que los Estados miembros de la zona del euro tomaran medidas, en particular a través de sus planes de recuperación y resiliencia, encaminadas a aplicar las recomendaciones establecidas en la Recomendación de 2022 sobre la zona del euro. Para Portugal, lo anterior queda reflejado particularmente en las recomendaciones 1 y 2.

²³ Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

²⁴ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

- (31) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de su evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2022 y el Programa de Estabilidad de 2022. Sus recomendaciones, emitidas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1, 2, y 4. Las recomendaciones 1 y 2 también contribuyen a aplicar la Recomendación de 2022 sobre la zona del euro, en particular las recomendaciones 1 y 4 al respecto. Las políticas presupuestarias a que se hace referencia en la recomendación 1 contribuyen, entre otras cosas, a abordar los desequilibrios derivados del alto nivel de deuda pública en un contexto de escaso aumento de la productividad. Las políticas a las que se hace referencia en la recomendación 2 contribuyen, entre otras cosas, a reducir la deuda pública, privada y externa, ya que la aplicación plena del Plan de Recuperación y Resiliencia respaldará el crecimiento al mismo tiempo que refuerza la resiliencia de la economía. Las políticas mencionadas en la recomendación 4 contribuyen, entre otras cosas, a abordar las vulnerabilidades derivadas del alto nivel de deuda externa a largo plazo.

RECOMIENDA a Portugal que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. En 2023, garantizar una política presupuestaria prudente, en particular limitando el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial a medio plazo, teniendo en cuenta la continuación de la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de las personas que abandonan Ucrania. Estar dispuesta a ajustar sus gastos corrientes a la cambiante situación. Aumentar la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Para el período posterior a 2023, aplicar una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar una reducción gradual de la deuda que sea creíble y la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, a través del saneamiento gradual, la inversión y las reformas. Mejorar la eficacia de los sistemas tributario y de protección social, en particular mediante la simplificación de ambos marcos, el refuerzo de la eficiencia de sus respectivas administraciones y la reducción de la carga administrativa asociada.

2. Proceder a la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021. Finalizar sin dilación las negociaciones con la Comisión relativas a los documentos de programación de la política de cohesión para el período 2021-2027 con vistas a iniciar su aplicación.
3. Mejorar las condiciones para la transición hacia una economía circular, en particular mediante un aumento de la prevención de residuos, el reciclado y la reutilización a fin de evitar que los residuos acaben en vertederos e incineradores.
4. Reducir la dependencia general de los combustibles fósiles, también en el sector del transporte. Acelerar el despliegue de las energías renovables mejorando las redes de transporte y distribución de electricidad, facilitando inversiones en el almacenamiento de electricidad y simplificando los procedimientos de autorización para posibilitar un mayor desarrollo de la producción de electricidad mediante energía eólica, especialmente marina, y solar, así como de la producción de hidrógeno renovable. Reforzar el marco de incentivos para las inversiones en eficiencia energética en los edificios. Aumentar las interconexiones energéticas.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

La Presidenta / El Presidente
