



Bruselas, 5.6.2019  
COM(2019) 522 final

Recomendación de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Portugal**

Recomendación de

## **RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Portugal**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas<sup>1</sup>, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos<sup>2</sup>, y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero.

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. La Comisión tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades de dicho Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Portugal como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue ratificada por el

---

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

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

Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 9 de abril de 2019, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).

- (2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Portugal debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, según se refleja en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación. En particular, centrar la política de inversión en las áreas especificadas y utilizar los resultados positivos inesperados para reducir la deuda pública contribuirá al cumplimiento de la segunda recomendación para la zona del euro en lo relativo al fomento de la inversión y la reconstitución de reservas presupuestarias. Las medidas encaminadas a reducir la segmentación del mercado de trabajo y mejorar las cualificaciones y la eficacia del sistema de seguridad social contribuirán al cumplimiento de la tercera recomendación para la zona del euro en lo concerniente al funcionamiento del mercado de trabajo y los sistemas de protección social. Las medidas destinadas a disminuir las cargas reglamentarias contribuirán al cumplimiento de la primera recomendación para la zona del euro en lo relativo al entorno empresarial y a las mejoras de la productividad con vistas a un reequilibrio de la zona del euro. Aumentar la eficiencia de los procedimientos de insolvencia y recuperación contribuirá al cumplimiento de la cuarta recomendación para la zona del euro en lo que se refiere a la reducción del volumen de préstamos no productivos.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Portugal<sup>3</sup> fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Portugal de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Portugal hacia sus objetivos nacionales en el marco de la Estrategia Europa 2020. Asimismo, incluía un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 27 de febrero de 2019<sup>4</sup>. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Portugal está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, los grandes volúmenes de pasivos exteriores netos y de deuda privada y pública, así como una alta proporción de préstamos no productivos, constituyen puntos débiles en un contexto de bajo crecimiento de la productividad. Siguen subsistiendo lagunas, especialmente en lo relativo a la aplicación de las medidas destinadas a reducir el volumen de préstamos no productivos y a mejorar el entorno empresarial. Será necesario hacer un seguimiento de la adopción y aplicación de los diversos programas de reforma, particularmente de las reformas presupuestarias estructurales encaminadas a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- (4) El 30 de abril de 2019, Portugal presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el periodo 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE)

---

<sup>3</sup> SWD(2019) 1021 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>5</sup>, cuando sea necesario para favorecer el cumplimiento de las recomendaciones del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica<sup>6</sup>.

- (6) Portugal se encuentra sometido actualmente al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la norma transitoria en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2019, Portugal se propone alcanzar un déficit global equivalente al 0,2 % del PIB en 2019, un superávit del 0,3 % del PIB en 2020 y una nueva mejora hasta un superávit equivalente al 0,7 % del PIB en 2022. Estos planes solo incluyen parcialmente el potencial efecto de aumento del déficit de las medidas de apoyo a los bancos a partir de 2020. Sobre la base del saldo estructural recalculado, el objetivo presupuestario a medio plazo —que ha pasado de un superávit estructural del 0,25 % del PIB en 2019 a una situación presupuestaria equilibrada en términos estructurales a partir de 2020— se alcanzaría en 2020. El Programa de Estabilidad de 2019 prevé que la ratio deuda de las administraciones públicas / PIB alcance el 118,6 % en 2019, el 115,2 % en 2020 y el 103,7 % en 2022. El escenario macroeconómico subyacente a estas previsiones presupuestarias es verosímil para 2019 y 2020 y optimista para los años siguientes. Al mismo tiempo, no se han especificado suficientemente las medidas necesarias para respaldar el logro de los objetivos presupuestarios previstos a partir de 2019.
- (7) El Programa de Estabilidad de 2019 no proporciona información sobre los efectos presupuestarios del gasto excepcional derivado de las medidas preventivas encaminadas a proteger el territorio nacional frente a los incendios forestales, tras los incendios forestales de grandes proporciones que tuvieron lugar en 2017. No obstante, en una carta de 9 de mayo de 2019, las autoridades portuguesas han facilitado pruebas suficientes sobre el alcance y la naturaleza de estos costes presupuestarios adicionales. Particularmente, la carta indica que la ejecución presupuestaria en 2018 engloba gastos excepcionales (equivalentes aproximadamente al 0,04 % del PIB) derivados de las medidas preventivas encaminadas a proteger el territorio nacional contra los incendios forestales. Dicha carta señala gastos relacionados con la gestión de las situaciones de emergencia, que se clasifican como medidas puntuales, y gastos relativos a las actividades de prevención. Debido a la naturaleza integrada de estos gastos y a su relación directa con los grandes incendios forestales de 2017, puede concederse un trato específico a estos gastos de prevención de incendios forestales aplicándoles la «cláusula de acontecimientos inhabituales». Según la Comisión, los gastos subvencionables adicionales en 2018 ascienden al 0,04 % del PIB y se derivan de las medidas preventivas. Las disposiciones del artículo 5, apartado 1, y el artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 contemplan estos gastos adicionales en la medida en que estos incendios forestales de proporciones sin precedentes se

---

<sup>5</sup> Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

consideran acontecimientos inhabituales, su impacto sobre las finanzas públicas de Portugal es significativo y la sostenibilidad no se vería comprometida si se autorizase una desviación temporal respecto de la senda de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Por consiguiente, el ajuste exigido hacia el objetivo presupuestario a medio plazo para 2018 se ha reducido a fin de tener en cuenta estos costes adicionales.

- (8) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Portugal garantizar que la tasa de incremento nominal del gasto público primario neto no rebase el 0,7 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB<sup>7</sup>. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, Portugal podría registrar una desviación importante respecto de este ajuste recomendado para 2019.
- (9) En 2020, Portugal deberá alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta la autorización de desviación temporal concedida para tener en cuenta los acontecimientos inhabituales. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, esto es compatible con una tasa de incremento nominal máximo del gasto público primario neto del 1,5 %, que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,5 % del PIB. Según dichas previsiones de la Comisión, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, en 2020 existe un riesgo de desviación significativa respecto de esta exigencia. Al mismo tiempo, se prevé que Portugal cumpla en 2019 con la norma transitoria en materia de deuda, gracias a la desviación anual autorizada del 0,25 %, pero, a primera vista, no cumpliría con la norma en materia de deuda en 2020. De forma global, el Consejo considera que a partir de 2019 deberán adoptarse las medidas necesarias para cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Será importante utilizar los posibles resultados positivos inesperados para reducir aún más el ratio de deuda de las administraciones públicas.
- (10) El reforzamiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas portuguesas depende de la continuación de un saneamiento presupuestario favorable al crecimiento; sin embargo, existe margen para mejorar la calidad de las finanzas públicas y hacer que el gasto sea más favorable al crecimiento respaldando la inversión (véase más abajo). A pesar de haber aumentado en 2018, la inversión pública se ha mantenido a un nivel muy bajo en comparación con los niveles de la UE, situándose constantemente por debajo de los propios objetivos del Gobierno. La aplicación estricta y oportuna de la Ley sobre el control de los compromisos y de la Ley relativa al marco presupuestario y la continuación de los esfuerzos de racionalización siguen constituyendo aspectos fundamentales para mejorar el control del gasto y aumentar su eficiencia. Los recientes exámenes independientes del gasto efectuados a partir de la base en determinados sectores han permitido mejoras de eficiencia globalmente limitadas. Con el fin de alcanzar mayores mejoras de eficiencia, los exámenes del gasto deberán convertirse en un elemento habitual del marco presupuestario de Portugal. Por otra parte, siguen siendo necesarias unas reformas más profundas encaminadas a aumentar la eficiencia y un claro enfoque descendente para contener el gasto global. Estos elementos deberán basarse, en gran medida, en una estrategia de reforma de la Administración pública encaminada a alinear los niveles de empleo público con la necesidad de proporcionar servicios eficaces, lo que incluye el apoyo a la reasignación y el reciclaje del personal,

---

<sup>7</sup> Los gastos primarios netos comprenden los gastos públicos totales, excluidos los gastos de intereses, los gastos derivados de programas de la Unión cubiertos totalmente con ingresos procedentes de fondos de la Unión y las modificaciones no discrecionales operadas en los gastos en prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a nivel nacional se distribuye a lo largo de un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas de ingresos discrecionales o los aumentos de ingresos resultantes de medidas legislativas. Se deducen las medidas puntuales tanto de ingresos como de gastos.

así como el fomento del rendimiento individual y del atractivo de la función pública para el personal altamente cualificado.

- (11) Las finanzas públicas portuguesas están sometidas a una presión constante como consecuencia de las adversas tendencias demográficas, particularmente el envejecimiento de la población, que tiene consecuencias negativas, especialmente para la sostenibilidad del sistema de pensiones y del sistema sanitario. Aunque las reformas anteriores habían mejorado la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo, los aumentos de las pensiones especiales y las reformas de la jubilación anticipada que están teniendo lugar han implicado nuevos incrementos discrecionales del gasto en pensiones, que han venido a añadirse a la tendencia subyacente al alza de estos derivada del envejecimiento de la población. La sostenibilidad global del sistema de pensiones puede estar en peligro si no se dispone de medidas compensatorias adecuadas. En el sector sanitario, la relación eficacia/coste siguió fomentándose en 2018, en particular recurriendo más a las compras centralizadas y utilizando más los medicamentos genéricos y biosimilares. Al mismo tiempo, la persistencia de un alto volumen de pagos atrasados de los hospitales se deriva de una planificación y una inversión presupuestarias inadecuadas y de lagunas en el control de la contabilidad y las prácticas de gestión. Las disminuciones temporales de los pagos atrasados de los hospitales en 2018 se han debido esencialmente a la magnitud de las medidas de compensación extraordinarias. Un nuevo programa para 2019 está encaminado a abordar de forma estructurada los atrasos en los pagos de los hospitales mediante la introducción de un nuevo modelo de gobernanza para los hospitales públicos, junto con un aumento sustancial de sus presupuestos anuales. La capacidad de este programa para ralentizar la acumulación de pagos atrasados de los hospitales a corto plazo y, de esta forma, propiciar una reducción estructural de su importe global, depende fundamentalmente de la oportunidad y eficacia de su aplicación.
- (12) Aumentar los ingresos netos de las empresas de propiedad estatal y reducir su deuda contribuiría a aumentar la sostenibilidad de las finanzas públicas portuguesas. Las autoridades se proponen que los ingresos netos de las empresas estatales se acerquen globalmente a un nivel próximo al equilibrio en 2019, lo que significa un retraso respecto de anuncios anteriores, que contemplaban un resultado similar ya en 2018. Por otra parte, las medidas tendentes a garantizar el cumplimiento de los planes de actividad iniciales y los esfuerzos tendentes a garantizar un seguimiento más oportuno, transparente y global se han retrasado y han tardado en plasmarse en medidas correctoras cuando ello era necesario. En particular, no se ha garantizado un nivel suficiente de transparencia *ex ante* en lo que se refiere a la financiación de las empresas estatales mediante recapitalizaciones y préstamos.
- (13) A pesar de que actualmente se están aplicando algunas medidas para reducir la segmentación del mercado laboral, tales como el reforzamiento de la inspección del trabajo y el inicio de un programa de integración para los trabajadores precarios de la función pública, la proporción de trabajadores temporales en Portugal sigue siendo superior a la media de la Unión. Una serie de medidas más específicas acordadas entre el Gobierno y los representantes de las empresas y de los trabajadores, encaminadas a reducir aún más la segmentación del mercado laboral y la precariedad y a fomentar la negociación colectiva, están pendientes de aprobación por el Parlamento para materializarse en legislación concreta.
- (14) La mejora de las condiciones del mercado de trabajo ha disminuido el número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social. A pesar de esta mejora, la desigualdad en la distribución de la renta se mantiene en un nivel elevado y el impacto

de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza es limitado. Aunque las desigualdades de renta están disminuyendo en Portugal, aún se mantienen muy por encima de la media de la UE. El régimen de renta mínima es uno de los peores de la UE, estableciendo una renta que representa únicamente el 40 % del umbral de pobreza nacional. A menos que se proceda a una revisión, la baja eficacia del de las transferencias sociales podría verse seriamente puesta a prueba en caso de una ralentización futura de la economía, que afectaría particularmente a las personas vulnerables.

- (15) El bajo nivel de cualificaciones de los trabajadores es un obstáculo para el incremento de la productividad y la inversión. Aproximadamente el 50 % de la población de edad comprendida entre 25 y 64 años tiene un bajo nivel educativo, proporción que es muy superior a la media de la UE en 2018 (22 %). La baja disponibilidad de personal cualificado constituye un importante obstáculo para la inversión mencionado por las empresas. En cuanto a la enseñanza de adultos, en particular, existe margen para atraer más a las personas poco cualificadas (cuya participación en los programas de formación es inferior a la media de la UE) y para ofrecer a las pequeñas y medianas empresas incentivos destinados a la formación de su personal. Las capacidades digitales constituyen un reto particular: el 50 % de la población portuguesa carece de las capacidades digitales básicas, frente a una media de la Unión del 43 %. La inversión en la educación y la formación, con inclusión de las infraestructuras, es fundamental para mejorar la empleabilidad y la movilidad social.
- (16) En el marco de los esfuerzos encaminados a aumentar el número de titulados de la enseñanza superior, se están aplicando medidas encaminadas a aumentar las matriculaciones en la enseñanza superior, tales como un aumento significativo de la concesión de becas. En Portugal, el 33,5 % de las personas con edad comprendida entre 30 y 34 años ha finalizado estudios superiores, proporción que es inferior a la media de la UE (40,7 %). La persistencia de estas bajas tasas, particularmente en lo que se refiere a los titulados en tecnologías de la información y la comunicación, ciencias de la naturaleza, matemáticas y estadística, puede tener una incidencia negativa en el incremento de la productividad y la capacidad de innovación de la economía portuguesa. Aunque el Gobierno está intentando resolver este problema aumentando el número de plazas ofrecidas en estos sectores y efectuando una revisión del sistema de enseñanza superior, se requieren esfuerzos adicionales.
- (17) La tasa de préstamos no productivos del sistema financiero se mantiene en un nivel relativamente elevado (11,3 %). No obstante, la mayoría de los bancos ha logrado avances sustanciales hacia el objetivo de reducir el volumen de estos préstamos. El mercado secundario de activos devaluados ha cobrado impulso, mientras que los bancos también han acelerado los procedimientos de cancelación y saneamiento de sus créditos no productivos. El desglose de los préstamos no productivos sigue mostrando una constante elevada proporción (65 %) de los préstamos no productivos de las empresas. En los últimos años, las autoridades han aplicado una serie de reformas legales e institucionales en el ámbito de la insolvencia y la ejecución de deudas. Sin embargo, la duración media de los procedimientos de insolvencia se mantiene en un nivel persistentemente elevado, al igual que el número de asuntos pendientes ante los tribunales. Los marcos jurídico y judicial se ven fuertemente afectados por el proceso de recuperación y las perspectivas de una activación eficiente de las garantías reales. La larga duración media de los procedimientos de recuperación afecta a los precios aplicados por los mercados a los activos no productivos.

- (18) Las reformas tendentes a la simplificación administrativa han sido escasas, ya que los esfuerzos en este ámbito se limitan en su mayor parte a una aplicación generalizada del principio de «solo una vez» y de desmaterialización de los procedimientos. En particular, debe concederse prioridad a limitar el número de documentos que han de presentarse y a bien sustituir los regímenes de autorización por simples declaraciones de cumplimiento de las condiciones aplicables, o bien, para los sectores más sensibles, simplificar las autorizaciones mediante una reducción de los períodos de aprobación de una decisión y la adopción del principio de aprobación tácita. Aún se echa en falta la simplificación de los procedimientos aplicables en determinados sectores. Siguen subsistiendo excesivas cargas administrativas, particularmente en el sector de la construcción. Además, las lagunas en la planificación y el seguimiento de la contratación pública dificultan la competencia. Los resultados de la contratación pública podrían mejorarse introduciendo una planificación estructurada y cuantificada y garantizando una supervisión más estrecha de la fase de ejecución de los contratos. A pesar de una reducción significativa de las adjudicaciones directas en 2017 y 2018, su utilización se mantiene en un nivel elevado.
- (19) En el contexto del programa de ayuda financiera, Portugal ha procurado reducir las cargas reglamentarias para las profesiones muy reguladas, especialmente con la introducción de la Ley marco de 2013. No obstante, en algunos casos este progreso se vio interrumpido o incluso anulado con la adopción de disposiciones estatutarias para las distintas profesiones y la introducción de una prohibición para los grupos de empresas. Se imponen restricciones reglamentarias y administrativas a los servicios profesionales y a las empresas, lo que plantea inquietud en relación con la competencia, los niveles de precios, la innovación y la calidad de los servicios. Hasta la fecha, no se han anunciado planes de reforma en respuesta a las recomendaciones de la Comisión relativas a la regulación de los servicios profesionales<sup>8</sup>, ni en respuesta a la evaluación realizada en 2018 por la OCDE (con la colaboración de la autoridad portuguesa de defensa de la competencia) sobre las profesiones autorreguladas de Portugal.
- (20) Las condiciones para que las empresas accedan a la financiación han mejorado durante los últimos años y la proporción de empresas que manifiestan que el acceso a dicha financiación es la principal restricción para la inversión ya es similar a la media de la UE. Las autoridades portuguesas han emprendido y reforzado en este ámbito varias iniciativas, tales como el programa «Capitalizar» y otros programas dirigidos a determinados tipos de empresas o sectores. Sin embargo, las empresas portuguesas todavía siguen dependiendo considerablemente de sus propios recursos para financiar sus inversiones, y un importe significativo de préstamos bancarios va a parar a empresas de muy baja productividad. El bajo nivel de capital invertido por trabajador representa un importante obstáculo para mejorar la estructura productiva de la economía portuguesa. En este contexto, es importante que las inversiones productivas aumenten y se canalicen gradualmente hacia empresas con potencial de crecimiento y sectores con perfiles de alta productividad. Aunque han aumentado en los últimos años, otras fuentes de financiación, tales como el capital riesgo y el capital social, se mantienen muy por debajo de la media de la UE.
- (21) El sistema judicial se está haciendo más eficiente, pero sigue afrontando retos fundamentales, con unos procedimientos largos y un elevado número de asuntos pendientes, particularmente ante los tribunales administrativos y tributarios. Aunque

---

<sup>8</sup> SWD(2016) 436 final.

prosiguen nuevos esfuerzos para erradicar la corrupción, la prevención de esta sigue siendo problemática debido a la ausencia de una estrategia coordinada y a la fragmentación de las responsabilidades al respecto.

- (22) La inversión en investigación y desarrollo ha vuelto a repuntar recientemente, pero sigue siendo insuficiente para mejorar el sistema nacional portugués de investigación e innovación. Tras años de disminución, la proporción que representa el gasto en investigación y desarrollo en el PIB ha aumentado recientemente, y en 2017 la intensidad de la actividad de investigación y desarrollo de las empresas rebasó ligeramente la intensidad de la actividad de investigación y desarrollo del sector público. Se han alcanzado pocos progresos para mejorar la estructura económica de Portugal y lograr una participación mayor en el valor añadido de los sectores de fabricación de alta tecnología y de los servicios intensivos en conocimiento. El fomento de la inversión en activos inmateriales, con inclusión de la investigación y el desarrollo y las competencias de gestión, la cultura financiera y las capacidades digitales para permitir a las empresas crecer, aumentar su capacidad de innovación y entrar en los mercados de exportación, ofrece a Portugal un medio adecuado para estimular la inversión e incrementar la productividad.
- (23) Unas conexiones marítimas y ferroviarias insuficientes dificultan a las empresas orientadas a la exportación disfrutar plenamente del potencial del mercado único. Debido a su situación geográfica, Portugal es un puerto de entrada marítimo natural, especialmente para las rutas trasatlánticas. Unas inversiones oportunas en las nuevas terminales de contenedores de Sines y Barreiro (Terminal Vasco da Gama) y en la finalización de los proyectos de inversión en curso en los otros principales puertos portugueses (Viana do Castelo, Leixoes, Aveiro, Figueira da Foz, Setúbal) aumentaría la capacidad de manejo de contenedores de estos puertos. Los ferrocarriles siguen estando infrautilizados en las conexiones con España (corredor Este-Oeste y corredor Norte-Sur). El desarrollo de un plan global para la Península Ibérica, que incluya la determinación de las etapas intermedias, las terminales, las interconexiones necesarias para beneficiarse de la mejora de la red española y el desarrollo de la anchura de vía de la Unión Internacional de Ferrocarriles, contribuiría a potenciar los resultados internacionales de la red ferroviaria de Portugal.
- (24) Las inversiones encaminadas a mejorar la eficiencia de los recursos y la adaptación al cambio climático contribuirían a lograr un crecimiento sostenible a largo plazo. Prevenir los efectos adversos del cambio climático, tales como inundaciones e incendios forestales, sigue constituyendo un reto para Portugal. El logro del objetivo de eficiencia energética para 2020 requiere nuevos esfuerzos, y los datos más recientes para 2017 muestran que el consumo de energía está aumentando. Sigue existiendo un amplio margen para mejorar la eficiencia energética de los edificios y reducir el consumo energético de las empresas. Una mejor conectividad energética de la Península Ibérica podría permitir una mayor competencia y facilitar el desarrollo de las energías renovables.
- (25) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 puede contribuir a subsanar algunas de las lagunas señaladas en las recomendaciones, particularmente en los ámbitos cubiertos por el anexo D del informe relativo a Portugal<sup>9</sup>. Esto permitiría al país utilizar de forma óptima estos fondos en los sectores indicados, teniendo en cuenta las disparidades regionales y la situación especial de las regiones

---

<sup>9</sup> SWD(2019) 1021 final.

ultraperiféricas. El reforzamiento de la capacidad administrativa del país para gestionar estos fondos es un importante factor para el éxito de estas inversiones.

- (26) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Portugal, que ha publicado en el informe de 2019 relativo a este país. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Portugal en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y política presupuestaria de Portugal, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión mediante aportaciones de esta a las futuras decisiones nacionales.
- (27) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen<sup>10</sup> se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (28) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 y 4 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen al seguimiento de las recomendaciones para la zona del euro, en particular las recomendaciones primera, segunda y cuarta. Las políticas fiscales a que se hace referencia en la recomendación 1 contribuyen en particular a abordar los desequilibrios derivados del alto nivel de deuda pública.

RECOMIENDA a Portugal que tome medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. Alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2020, teniendo en cuenta la autorización de una desviación temporal por acontecimientos inhabituales. Emplear los resultados positivos inesperados en acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas. Mejorar la calidad de las finanzas públicas concediendo prioridad al gasto favorable al crecimiento al mismo tiempo que se refuerza el control sobre el total de gastos y se mejora la relación eficacia/coste y la adecuación del procedimiento presupuestario, prestando una atención particular a una reducción sostenible de los pagos atrasados de los hospitales. Mejorar la viabilidad financiera de las empresas de propiedad estatal, garantizando al mismo tiempo un seguimiento más oportuno, transparente y global.
2. Adoptar medidas encaminadas a reducir la segmentación del mercado de trabajo. Mejorar el nivel de cualificaciones de la población, sobre todo las capacidades digitales, particularmente adaptando más la formación de adultos a las necesidades del mercado de trabajo. Aumentar el número de titulados superiores, especialmente en ciencias y tecnologías de la información. Mejorar la eficacia y la adecuación del sistema de seguridad social.
3. Centrar la política de inversión en la investigación y el desarrollo, el transporte ferroviario y las infraestructuras portuarias, la transición energética hacia una economía de baja intensidad de carbono y la ampliación de las interconexiones energéticas, teniendo en cuenta las disparidades regionales.

---

<sup>10</sup> Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

4. Permitir una recuperación más rápida de las garantías vinculadas a préstamos no productivos aumentando la eficiencia de los procedimientos de insolvencia y recuperación. Reducir las cargas administrativas y reglamentarias que pesan sobre las empresas, principalmente disminuyendo los obstáculos a la concesión de licencias. Elaborar una hoja de ruta para reducir las restricciones en las profesiones altamente reguladas. Aumentar la eficiencia de los tribunales administrativos y tributarios, en particular, reduciendo la duración de los procedimientos.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo,  
El Presidente*