COMISSÃO
EUROPEIA

Estrasburgo, 26.11.2024
COM(2024) 723 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Polónia

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Polónia

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º,

Tendo em conta o Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente o artigo 17.º,

Tendo em conta a recomendação da Comissão,

Considerando o seguinte:

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A reforma do quadro de governação económica da UE entrou em vigor em 30 de abril de 2024. O Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral[1], juntamente com as versões mais recentes do Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos[2] e da Diretiva 2011/85/UE do Conselho relativa aos quadros orçamentais dos Estados-Membros[3], constituem os elementos essenciais do quadro reformado de governação económica da UE. Este visa assegurar a sustentabilidade da dívida das administrações públicas e o crescimento sustentável e inclusivo através de reformas e investimentos. Promove a apropriação nacional e adota uma perspetiva a médio prazo, associada a uma aplicação eficaz e coerente das regras.

Os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo que os Estados-Membros apresentam ao Conselho e à Comissão estão no centro do novo quadro de governação económica. Os planos devem cumprir dois objetivos: i) assegurar que, até ao final do período de ajustamento, a dívida das administrações públicas siga uma trajetória descendente plausível, ou se mantenha em níveis prudentes, e que o défice das administrações públicas seja reduzido para um valor inferior a 3 % do PIB e mantido abaixo desse valor de referência a médio prazo, e ii) assegurar a realização de reformas e investimentos que respondam aos principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e às prioridades comuns da UE. Para tal, cada plano deve apresentar um compromisso a médio prazo no sentido de assegurar uma trajetória das despesas líquidas[4] que estabeleça efetivamente uma restrição

---

1 Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

3 Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

4 Por «despesas líquidas», na aceção do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se as despesas públicas líquidas de: i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas,

orçamental durante o período de vigência do plano, abrangendo quatro ou cinco anos (dependendo do período normal da legislatura no Estado-Membro). Por outro lado, o plano deve explicar de que modo o Estado-Membro irá assegurar a realização de reformas e investimentos que respondam aos principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, em particular nas recomendações específicas por país (nomeadamente as que digam respeito ao procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, se for o caso), e às prioridades comuns da União. O período de ajustamento orçamental abrange quatro anos e pode ser prorrogado por um máximo de três anos se o Estado-Membro se comprometer a realizar um conjunto de reformas e investimentos pertinentes que cumpram os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263.

Após a apresentação do plano, a Comissão avalia se cumpre os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263.

Com base numa recomendação da Comissão, o Conselho deverá então adotar uma recomendação que determine a trajetória das despesas líquidas do Estado-Membro em causa e, se for caso disso, aprove o conjunto de compromissos assumidos em matéria de reformas e de investimentos para justificar uma prorrogação do período de ajustamento orçamental.

CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO PLANO ORÇAMENTAL-ESTRUTURAL NACIONAL DE MÉDIO PRAZO DA POLÓNIA

Em 9 de outubro de 2024, a Polónia apresentou o seu plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo ao Conselho e à Comissão. A apresentação teve lugar na sequência de uma prorrogação do prazo prevista no artigo 36.º do Regulamento (UE) 2024/1263, tal como acordado com a Comissão atentas as razões apresentadas pela Polónia.

Processo anterior à apresentação do plano

Em 21 de junho de 2024, a Comissão enviou, em conformidade com o artigo 9.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória de referência[5] para a Polónia. A Comissão publicou a trajetória de referência em 9 de outubro de 2024[6]. A trajetória de referência é baseada no risco e assegura que, até ao final do período de ajustamento orçamental e na ausência de novas medidas orçamentais para além desse período, a dívida das administrações públicas siga uma trajetória descendente plausível ou permaneça em níveis prudentes a médio prazo, e que o défice das administrações públicas seja reconduzido para um nível inferior a 3 % do PIB ao longo do período de ajustamento e mantido abaixo desse valor de referência a

---

iii) despesas relativas a programas da União e inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesa ligada a prestações de desemprego e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

5 As orientações prévias transmitidas aos Estados-Membros e ao Comité Económico e Financeiro incluem trajetórias com e sem prorrogação do período de ajustamento (abrangendo quatro e sete anos, respetivamente). Incluem igualmente as principais condições iniciais e pressupostos subjacentes utilizados no quadro da projeção da dívida das administrações públicas a médio prazo efetuada pela Comissão. A trajetória de referência foi calculada com base na metodologia descrita no Monitor da Sustentabilidade da Dívida de 2023 da Comissão (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=pt). Baseia-se nas previsões da primavera de 2024 da Comissão Europeia e na sua prorrogação a médio prazo até 2033, sendo que o crescimento do PIB a longo prazo e os custos do envelhecimento demográfico estão em consonância com o relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico, elaborado conjuntamente pela Comissão e pelo Conselho (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_pt).

6 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_pt#poland.

médio prazo. O médio prazo é definido como o período de dez anos subsequente ao final do período de ajustamento. Em conformidade com o artigo 6.º, alínea d), e os artigos 7.º e 8.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória de referência é também coerente com o valor de referência do défice, com a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida e com a salvaguarda relativa à resiliência do défice. A trajetória de referência para a Polónia determina que, com base nos pressupostos da Comissão e assumindo um período de ajustamento de 4 anos, as despesas líquidas não deverão crescer mais do que os valores apresentados no quadro 1. Esses valores correspondem a um crescimento médio das despesas líquidas de 4,5 % ao longo do período de ajustamento (2025-2028).

Quadro 1: Trajetória de referência fornecida pela Comissão à Polónia em 21 de junho de 2024

	2025	2026	2027	2028	Média 2025-2028
Crescimento máximo das despesas líquidas (anual, %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Fonte: cálculos da Comissão.

Em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Polónia e a Comissão realizaram um diálogo técnico entre julho e outubro de 2024. O diálogo centrou-se na trajetória das despesas líquidas prevista pela Polónia e nos pressupostos subjacentes (em especial, o produto potencial, as taxas de juro, o deflator do PIB e os multiplicadores orçamentais), no desvio em relação à salvaguarda de não diferimento, bem como na realização prevista de reformas e investimentos que respondam aos principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e às prioridades comuns da União em matéria de transição digital justa e ecológica, resiliência social e económica, segurança energética e reforço das capacidades de defesa.

De acordo com as informações prestadas pela Polónia no seu plano, não foi realizado nenhum processo de consulta com as partes interessadas nacionais pertinentes (incluindo parceiros sociais) antes da apresentação, tal como previsto no artigo 11.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2024/1263, em conformidade com as disposições transitórias previstas no artigo 36.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) 2024/1263. Simultaneamente, de acordo com as informações prestadas pela Polónia no seu plano, em setembro de 2024, a Polónia manteve um diálogo sobre as reformas e os investimentos propostos com representantes da sociedade civil e parceiros sociais no âmbito do «Grupo do Semestre Europeu» nacional.

Outros processos conexos

Em 26 de julho de 2024, o Conselho declarou a existência de um défice excessivo na Polónia, por incumprimento do critério do défice[7]. A presente recomendação coincide com a recomendação do Conselho ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, com vista a pôr termo à situação de défice das administrações públicas excessivo na Polónia[8]. A adoção simultânea dessas recomendações, adaptada e justificada pela transição para o novo quadro de governação económica, assegura a coerência entre as trajetórias de ajustamento recomendadas.

[7] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.

[8] *Recommendation for a Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive deficit in Poland* [Recomendação de Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice excessivo na Polónia] (não traduzido para português), 26.11.2024, COM(2024) 956 final.

Em 21 de outubro de 2024, o Conselho dirigiu à Polónia uma série de recomendações específicas no contexto do Semestre Europeu[9].

SÍNTESE DO PLANO E SUA AVALIAÇÃO PELA COMISSÃO

Em conformidade com o artigo 16.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Comissão avaliou o plano, com as seguintes conclusões:

Contexto: situação e perspetivas macroeconómicas e orçamentais

A atividade económica na Polónia cresceu 0,1 % em 2023, devido às exportações líquidas positivas e ao dinamismo do investimento, ao passo que as existências e o consumo privado contribuíram negativamente. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, a economia deverá crescer 3,0 % em 2024, principalmente graças ao forte consumo privado e público, bem como à contribuição positiva do investimento. Em 2025, o PIB real deverá registar um aumento de 3,6 %, com a manutenção do crescimento do consumo e a aceleração do investimento. Em 2026, prevê-se que o PIB real registe um aumento de 3,1 %, com contribuições positivas do consumo privado e público, bem como do investimento. Durante o período abrangido pelas previsões (ou seja, 2024-2026), o PIB potencial da Polónia deverá registar um aumento ligeiramente abaixo de 3 %, menos intenso do que nos anos anteriores, devido a um menor contributo da mão de obra. A taxa de desemprego situou-se em 2,8 % em 2023, com as projeções da Comissão a apontarem para que ascenda a 2,9 % em 2024, 2,8 % em 2025 e 2,7 % em 2026. Em 2024, a inflação (deflator do PIB) deverá diminuir dos 9,5 % registados em 2023 para 3,9 %, situando-se em 4,6 % em 2025 e 3,0 % em 2026.

No que respeita à evolução orçamental, o défice das administrações públicas da Polónia ascendeu a 5,3 % do PIB em 2023. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, deverá situar-se em 5,8 % do PIB em 2024 e diminuir para 5,6 % do PIB em 2025 e, num cenário de políticas inalteradas, para 5,3 % em 2026. As previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia incluem o projeto de orçamento da Polónia para 2025, que o Governo propôs ao parlamento nacional em setembro. A dívida das administrações públicas situava-se em 49,7 % do PIB no final de 2023. De acordo com as previsões do outono de 2024 da Comissão Europeia, o rácio da dívida deverá aumentar para 54,7 % do PIB no final de 2024, continuando a aumentar para 58,9 % do PIB no final de 2025 e 62,4 % no final de 2026. As previsões orçamentais da Comissão não têm em conta os compromissos políticos que constam dos planos de médio prazo, até que sejam anunciados de forma credível e suficientemente especificados.

Trajetória das despesas líquidas e principais pressupostos macroeconómicos do plano

O plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Polónia abrange o período 2025-2028 e apresenta um ajustamento orçamental ao longo de quatro anos.

O plano contém todas as informações exigidas nos termos do artigo 13.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

O plano compromete-se a respeitar a trajetória das despesas líquidas indicada no quadro 2, correspondente a um crescimento médio das despesas líquidas de 4,5 % ao longo dos anos até 2025-2028. O crescimento médio das despesas líquidas indicado no plano para o período de ajustamento (2025-2028) coaduna-se, de um modo geral, com o crescimento médio das despesas líquidas[10] na trajetória de referência transmitida pela Comissão em 21 de junho de

[9] Recomendação do Conselho sobre as políticas económicas, orçamentais, de emprego e estruturais da Polónia, ainda não publicada.

[10] A diferença não é visível devido a arredondamentos.

2024. O plano pressupõe que o crescimento do PIB potencial diminua de 3,2 % em 2024 e 3,3 % em 2025 para 1,6 % em 2028. Além disso, o plano prevê que a taxa de crescimento do deflator do PIB aumente de 3,6 % em 2024 para 5,0 % em 2025 e diminua depois progressivamente para 4,7 % em 2026, 4,3 % em 2027 e 4,0 % em 2028.

Quadro 2: Trajetória das despesas líquidas e principais pressupostos do plano da Polónia

	2024	2025	2026	2027	2028	Média durante o período de vigência do plano 2025-2028
Crescimento das despesas líquidas (anual, %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Crescimento das despesas líquidas (cumulativo, a partir do ano-base de 2023, %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	n/a
Crescimento do PIB potencial (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflação (crescimento do deflator do PIB) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Fonte: Plano orçamental-estrutural de médio prazo da Polónia e cálculos da Comissão.

Implicações dos compromissos do plano em matéria de despesas líquidas para a dívida das administrações públicas

Se a trajetória das despesas líquidas definida no plano e os pressupostos subjacentes se concretizarem, a dívida das administrações públicas deverá, segundo o plano, registar um aumento, passando de 54,6 % do PIB em 2024 para 61,3 % do PIB em 2027, e diminuir para 61,2 % do PIB no final do período de ajustamento (2028), de acordo com o quadro seguinte. Após o ajustamento, a médio prazo (ou seja, até 2038), o plano projeta que o rácio da dívida continue a diminuir, situando-se em 52,8 % do PIB em 2038. Assim, o plano prevê a descida da dívida das administrações públicas a médio prazo para níveis inferiores ao valor de referência do Tratado, de 60 % do PIB. Tal é plausível com base nos pressupostos do plano, uma vez que se prevê que a dívida seja inferior a 60 % do PIB até 2038 no âmbito de todos os testes de esforço determinísticos da análise da sustentabilidade da dívida da Comissão. Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com o requisito relativo à dívida estabelecido no artigo 6.º, alínea a), e no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263.

Quadro 3: Evolução da dívida e do saldo das administrações públicas no plano da Polónia

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dívida das administrações públicas (% do PIB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-5,1	-5,7	-5,5	-4,5	-3,7	-2,9	-2,0

Fonte: Plano orçamental-estrutural de médio prazo da Polónia.

Implicações dos compromissos do plano em matéria de despesas líquidas para o saldo das administrações públicas

Com base na trajetória das despesas líquidas e nos pressupostos do plano, o défice das administrações públicas deverá diminuir progressivamente de 5,7 % do PIB em 2024 para 2,9 % do PIB em 2028. Assim, de acordo com o plano, o saldo das administrações públicas não deverá ultrapassar o valor de referência de 3 % do PIB no final do período de ajustamento (2028). Além disso, nos dez anos seguintes ao período de ajustamento (ou seja, até 2038), o défice das administrações públicas não deverá ultrapassar 3 % do PIB. Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com o requisito em termos de défice estabelecido no artigo 6.º, alínea b), e no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263.

Perfil temporal do ajustamento orçamental

O perfil temporal do ajustamento orçamental, medido como a variação do saldo primário estrutural, tal como descrito no plano, é diferido de 2025 para 2026-2028, em comparação com a trajetória linear por defeito exigida pelo artigo 6.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2024/1263. De acordo com o plano, este desvio em relação à salvaguarda de não diferimento justifica-se, ao abrigo da disposição transitória do artigo 36.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (UE) 2024/1263, pelo aumento das despesas financiadas por empréstimos a título do MRR e do cofinanciamento dos fundos da UE em 2025 (que deverão aumentar 0,16 % e 0,03 % do PIB, respetivamente), bem como pelo aumento do investimento na defesa em 2025 (que deverá aumentar 0,25 % do PIB). Por conseguinte, com base nos compromissos políticos e nos pressupostos macroeconómicos do plano, a trajetória das despesas líquidas apresentada no plano é coerente com a salvaguarda de não diferimento estabelecida no artigo 6.º, alínea c), e com a disposições transitória estabelecida no artigo 36.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (UE) 2024/1263.

Quadro 4: Evolução do saldo primário estrutural no plano da Polónia

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo primário estrutural (% do PIB)	-2,5	-2,9	-2,6	-1,5	-0,5	0,4
Variação do saldo primário estrutural (p.p.)	n/a	-0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Fonte: Plano orçamental-estrutural de médio prazo da Polónia.

Coerência do plano com o procedimento relativo aos défices excessivos

A trajetória das despesas líquidas estabelecida no plano está em conformidade com os requisitos do procedimento relativo aos défices excessivos [em especial, com o ajustamento estrutural anual mínimo estabelecido no artigo 3.º, n.º 4, terceiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, após consideração do aumento previsto do investimento na defesa como um fator relevante].

Coerência do plano com a salvaguarda relativa à resiliência do défice

O requisito da vertente preventiva estabelecido no artigo 8.º do Regulamento (UE) 2024/1263 respeitante à salvaguarda relativa à resiliência ao défice, que visa proporcionar uma margem comum em relação ao valor de referência do défice de 3 % do PIB, não se aplica à Polónia,

uma vez que se prevê que o défice seja reconduzido para um nível inferior a 3 % do PIB apenas no último ano do período de ajustamento.

Coerência do plano com a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida

Segundo o plano, em 2026-2028, a dívida das administrações públicas deverá permanecer entre 60 % e 90 % do PIB. No entanto, uma vez que, de acordo com o plano, o défice das administrações públicas deverá ser inferior a 3 % do PIB em 2028, resultando numa revogação da decisão que estabelece a existência de um défice excessivo no ano seguinte ao termo do período de ajustamento, a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida não se aplica durante o período abrangido pelo plano.

Pressupostos macroeconómicos do plano

O plano baseia-se num conjunto de pressupostos diferentes dos pressupostos da Comissão transmitidos à Polónia em 21 de junho de 2024. Em particular, o plano utiliza diferentes pressupostos para nove variáveis, nomeadamente o ponto de partida (saldo das administrações públicas em 2024), o crescimento do PIB potencial, o deflator do PIB em 2024 e 2025, o crescimento real do PIB em 2024 e 2025, as taxas de juro, a estrutura da dívida, o multiplicador orçamental e os ajustamentos défice-dívida, e inclui um perfil de ajustamento diferido. Apresenta-se a seguir uma análise destas diferenças. Os desvios dos pressupostos com impacto mais significativo no crescimento médio das despesas líquidas são enumerados a seguir, juntamente com uma avaliação de cada desvio dos pressupostos considerado isoladamente.

O plano pressupõe uma situação inicial mais desvantajosa, em comparação com o pressuposto da Comissão. As orientações prévias pressupunham um saldo primário estrutural de -2,6 % do PIB, ao passo que, no plano, o saldo primário estrutural é de -2,9 % do PIB. O saldo primário estrutural mais baixo do plano reflete um pior resultado orçamental nos três primeiros trimestres de 2024, devido a uma execução do orçamento em termos de receitas inferior à prevista, em especial do IVA e do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, bem como a despesas mais elevadas do que o esperado. Consequentemente, este pressuposto é considerado devidamente justificado e contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja inferior ao baseado nos pressupostos da Comissão.

O plano pressupõe que o deflator do PIB se situe em 3,6 % em 2024, 5,0 % em 2025, 4,7 % em 2026, 4,3 % em 2027 e 4,0 % em 2028. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja superior ao baseado nos pressupostos da Comissão. Nas orientações prévias, a Comissão projetou um deflator do PIB de 4,5 % em 2024 e 4,2 % em 2025. A diferença entre o plano e as orientações prévias reflete o calendário revisto para a eliminação total das medidas de apoio à energia, anteriormente prevista para julho de 2024, mas que foi adiada para janeiro de 2025, de acordo com a legislação polaca em vigor, tal como explicado no plano e também em consonância com as previsões do outono de 2024 da Comissão. As projeções de crescimento do deflator do PIB para os restantes anos do plano são ligeiramente inferiores ao que implicaria a regra de convergência a médio prazo a partir do valor inicial mais elevado para 2025. De um modo geral, este pressuposto é considerado devidamente justificado.

O plano pressupõe que as taxas de juro implícitas nominais se situem em 4,9 % em 2024, 5,2 % em 2025, 4,6 % em 2026, 4,5 % em 2027 e 4,4 % em 2028. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja superior ao baseado nos pressupostos da Comissão. As orientações prévias da Comissão pressupunham taxas de juro implícitas nominais de 4,8 % em 2024, 4,8 % em 2025, 5,1 % em 2026, 5,2 % em 2027 e 5,4 % em 2028. As taxas de juro implícitas nominais mais baixas do plano refletem taxas de juro de mercado mais baixas, uma percentagem mais elevada da dívida com taxas de juro de curto prazo do mercado para refletir o montante significativo de dívida de longo prazo emitida com taxas de juro variáveis, um abrandamento previsto da taxa de juro oficial do banco central a partir de 2025 e a maturidade muito curta da dívida das administrações públicas polaca. De um modo geral, considera-se que o pressuposto do plano é devidamente justificado pela utilização de dados de mercado mais recentes, por uma decomposição mais pormenorizada da dívida e por fatores nacionais específicos relevantes para as projeções da dívida.

Como referido anteriormente, o plano pressupõe um perfil temporal do ajustamento orçamental, medido como a variação do saldo primário estrutural, que é diferido para 2026-2028. Tal contribui para que o crescimento médio das despesas líquidas durante o período de ajustamento previsto no plano seja inferior ao baseado nos pressupostos da Comissão. Esta diferença deve-se às razões enumeradas no considerando 19. Simultaneamente, a taxa de crescimento das despesas líquidas em 2025, que a Polónia se compromete a cumprir, implica uma melhoria do saldo primário estrutural em 2025 superior à indicada no plano, com base no quadro de projeção da dívida das administrações públicas a médio prazo da Comissão. Por conseguinte, este pressuposto é considerado devidamente justificado.

Em termos gerais, o impacto dos pressupostos devidamente justificados neutraliza o impacto da situação orçamental inicial mais desvantajosa no crescimento médio das despesas líquidas. Os restantes desvios dos pressupostos, embora nem sempre sejam coerentes com o quadro comum da análise da sustentabilidade da dívida, não têm um impacto significativo no crescimento médio das despesas líquidas em comparação com os pressupostos da Comissão. A Comissão terá em conta esta avaliação dos pressupostos do plano nas futuras avaliações da conformidade com a trajetória das despesas líquidas.

Estratégia orçamental do plano

De acordo com a estratégia orçamental indicativa do plano, os compromissos relativos às despesas líquidas serão atingidos através da contenção das despesas e de aumentos discricionários das receitas. A consolidação orçamental prevista para 2025 baseia-se nas despesas e receitas previstas incluídas no projeto de orçamento para 2025. Inclui o impacto orçamental dos limiares fixos do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, o aumento dos impostos especiais de consumo, o cancelamento da taxa mais baixa do IVA sobre os alimentos, a supressão das medidas de apoio à energia que foram prorrogadas até ao final de 2024 e o congelamento do valor nominal de algumas prestações sociais (incluindo os programas «Family 800 Plus» e «Active Parent»). Nos três anos seguintes do plano, a consolidação orçamental deverá ser alcançada através de medidas tanto no âmbito das receitas como das despesas, com contribuições aproximadamente iguais de cada uma das partes. Em 2026-2028, as principais medidas em matéria de receitas incluem a continuação do congelamento dos limiares nominais do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e um aumento dos impostos especiais de consumo sobre o álcool e o tabaco. Do lado das

despesas, as principais medidas consistem na limitação dos níveis nominais do consumo intermédio das administrações públicas e das prestações de segurança social, excluindo as pensões. A especificação das medidas políticas a adotar deve ser confirmada ou ajustada e quantificada nos orçamentos anuais. Simultaneamente, existem riscos para a execução da estratégia orçamental indicativa constante do plano, decorrentes de riscos para os pressupostos macroeconómicos subjacentes ao plano e do aumento das necessidades de despesas no setor da defesa, o que pode implicar a contenção de outras rubricas da despesa líquida. O orçamento para 2025, que o Governo apresentou no parlamento nacional em setembro de 2024, especifica as medidas políticas através das quais o compromisso relativo às despesas líquidas para 2025 será alcançado.

Reformas e investimentos, previstos no plano, para responder aos principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu e às prioridades comuns da União

O plano descreve as intenções políticas em matéria de reformas e investimentos para responder aos principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, em particular nas recomendações específicas por país, e às prioridades comuns da UE. O plano apresenta catorze reformas e investimentos para responder às prioridades comuns da UE, dos quais onze são financeiramente apoiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e seis pelos fundos da política de coesão.

No respeitante à prioridade comum «Transição ecológica e digital justa», incluindo os objetivos climáticos estabelecidos no Regulamento (UE) 2021/1119, o plano inclui investimentos na Internet de alta velocidade, na robotização e digitalização das empresas e na transformação digital das empresas através da utilização da computação em nuvem, bem como reformas relativas à transformação ecológica das zonas urbanas e à qualidade da água para consumo humano e investimentos na utilização sustentável dos recursos hídricos. Essas medidas visam dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país, nomeadamente os que se referem à digitalização das empresas (recomendada em 2024 e 2022), às inovações (2022 e 2019) e aos recursos hídricos (2024). As medidas selecionadas pela Polónia no plano não respondem às recomendações específicas por país relacionadas com as competências verdes (2023), as competências digitais (2022 e 2020), a educação de adultos (2022), os investimentos privados (2020) e a digitalização da administração pública (2022).

No respeitante à prioridade comum «Resiliência social e económica», incluindo o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o plano prevê uma reforma que deverá promover a inovação e a competitividade da economia através de uma maior proteção da propriedade industrial, medidas destinadas a melhorar o acesso das pequenas e médias empresas aos contratos públicos e uma reforma do sistema de cuidados continuados. Essas medidas visam dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país, nomeadamente os que se referem aos cuidados de longa duração (recomendados em 2024, 2022 e 2019), bem como à contratação pública (2024). As medidas selecionadas pela Polónia no plano não respondem às recomendações específicas por país relacionadas com a melhoria da eficiência da despesa pública (2024, 2023, 2022, 2020 e 2019), a melhor orientação das prestações sociais (2024, 2023, 2022 e 2020), a garantia da futura adequação e sustentabilidade do sistema de pensões (2024, 2023, 2022 e 2019), a melhoria da resiliência, acessibilidade e eficácia do sistema de saúde (2022, 2020 e 2019), a melhoria das consultas públicas e da participação dos parceiros sociais (2022, 2020 e 2019), a garantia do acesso à educação inclusiva e de qualidade (2022 e 2019), a eliminação dos obstáculos a formas de emprego mais permanentes, incluindo a sujeição dos contratos de direito civil a contribuições para a segurança social (2022 e 2019), a participação no mercado de trabalho de grupos

sub-representados (2024, 2022 e 2019) e a melhoria do acesso a estruturas de acolhimento de crianças (2022 e 2019).

No respeitante à prioridade comum «Segurança energética», o plano inclui uma reforma da energia eólica e investimentos em parques eólicos marítimos, sistemas de armazenamento de energia, tecnologias de hidrogénio e infraestruturas energéticas, bem como medidas de apoio à eficiência energética e às energias renováveis. Essas medidas visam dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país, nomeadamente os que se referem ao aquecimento urbano (recomendado em 2024), às energias renováveis e à eficiência energética (2023 e 2022) e às infraestruturas energéticas (2019). As medidas selecionadas pela Polónia no plano não respondem às recomendações específicas por país relacionadas com transportes sustentáveis (2023, 2022, 2020 e 2019).

No respeitante à prioridade comum «Reforço das capacidades de defesa», o plano inclui informações sobre os investimentos no reforço da capacidade de defesa da Polónia, apresentadas no contexto da UE e da OTAN. As despesas com a defesa deverão aumentar de 2,6 % do PIB em 2024 para 2,8 % do PIB em 2025, incluindo um aumento dos investimentos militares de 0,25 pontos percentuais (de 0,7 % do PIB para 0,9 % do PIB, respetivamente). Nos anos seguintes do período de ajustamento, as despesas com a defesa deverão ascender a, pelo menos, 3 % do PIB (em termos de tesouraria), tal como exigido pelo direito nacional.

O plano fornece informações sobre a coerência e, quando aplicável, a complementaridade com os fundos da política de coesão e o plano de recuperação e resiliência (PRR) da Polónia. A parte dominante das medidas incluídas no plano é financiada pelos fundos do PRR. As medidas que não dizem respeito ao PRR são as relacionadas com a proteção da propriedade industrial, o reforço dos contratos públicos e a água para consumo humano. Seis medidas beneficiam ainda do financiamento dos fundos da política de coesão.

O plano apresenta uma panorâmica das necessidades de investimento público da Polónia relacionadas com as prioridades comuns da UE. No que diz respeito à transição ecológica e digital justa, bem como à segurança energética, o plano evoca as conclusões do relatório sobre o futuro da competitividade europeia[11], salientando a necessidade de investimentos para baixar os preços da energia, nomeadamente através dos investimentos do PRR na produção e armazenamento de hidrogénio renovável e na construção de parques eólicos, bem como a necessidade de melhorar as competências digitais e o acesso à Internet de alta velocidade. No respeitante à resiliência social e económica, o plano salienta a necessidade de alcançar uma maior independência económica, nomeadamente garantindo a segurança das cadeias de abastecimento de matérias-primas e semicondutores essenciais. O plano explica igualmente que, para algumas políticas públicas, incluindo a política energética, de saúde, social e de educação, está em curso uma revisão das reformas e dos investimentos, o que limita o âmbito de uma avaliação mais precisa das necessidades de investimento até 2028. No respeitante ao reforço das capacidades de defesa, o plano prevê um aumento das despesas com a defesa acima de 2 % do PIB, em consonância com os compromissos assumidos no quadro da OTAN. O plano refere igualmente a evolução das condições externas, incluindo a guerra de agressão da Rússia, as prioridades estratégicas emergentes da UE e as consequentes necessidades de investimento.

[11] Draghi, M., *Relatório sobre o Futuro da Competitividade Europeia*, Comissão Europeia, setembro de 2024.

Conclusão da avaliação da Comissão

De modo geral, a Comissão considera que o plano da Polónia cumpre os requisitos estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSÃO GERAL

Em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a trajetória das despesas líquidas estabelecida no plano deve ser recomendada pelo Conselho à Polónia.

RECOMENDA que a Polónia:

1. Assegure que o crescimento das despesas líquidas não exceda os máximos estabelecidos no anexo I da presente recomendação.

Além disso, o Conselho convida a Polónia a assegurar a realização de reformas e investimentos que respondam aos principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu, em particular nas recomendações específicas por país, e às prioridades comuns da União.

ANEXO I

Taxas máximas de crescimento das despesas líquidas
(taxas de crescimento anuais e cumulativas, em termos nominais)

Polónia

Anos		2025	2026	2027	2028
Taxas de crescimento (%)	Anuais	6,3	4,4	4,0	3,5
	Cumulativas (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) As taxas de crescimento cumulativas são calculadas por referência ao ano-base de 2023.

Feito em Estrasburgo, em

Pelo Conselho
O Presidente