C/2025/641

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Portugalii

(C/2025/641)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdza zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO PORTUGALII

(5) Dnia 11 października 2024 r. Portugalia przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Portugalię uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Aby ukierunkować dialog prowadzący do przedłożenia krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przesłała Portugalii, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, trajektorię referencyjną ([5]). Komisja opublikowała trajektorię referencyjną w dniu 11 października 2024 r. ([6]) Trajektoria referencyjna opiera się na analizie ryzyka i zapewnia, aby – do końca okresu dostosowania fiskalnego i przy braku dalszych działań budżetowych po okresie dostosowawczym – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym i był utrzymywany poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Zgodnie z art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 trajektoria referencyjna jest również spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu i mechanizmem zapewnienia odporności deficytu. Trajektoria referencyjna Portugalii wskazuje, że – według założeń Komisji leżących u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r. i przy założeniu 4-letniego okresu dostosowawczego – wydatki netto nie powinny wzrosnąć o więcej niż o wartości podane w tabeli 1. Odpowiada to średniemu wzrostowi wydatków netto o 3,6 % w okresie dostosowawczym (2025–2028).

Tabela 1: Trajektoria referencyjna przedstawiona przez Komisję Portugalii w dniu 21 czerwca 2024 r.

	2025	2026	2027	2028	Średnia w latach 2025–2028
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Źródło: obliczenia Komisji.

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Portugalia i Komisja prowadziły dialog techniczny w okresie od lipca do października 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Portugalię i jej podstawowych założeniach (dotyczących w szczególności szacunków wzrostu potencjalnego), na wyjątku od zabezpieczenia przed koncentrowaniem wysiłków na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego, a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(8) Z informacji przedstawionych przez Portugalię w planie wynika, że przed przedłożeniem planu konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami krajowymi (w tym partnerami społecznymi), przewidziane w art. 11 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263, nie zostały przeprowadzone, co jest zgodne z przepisami przejściowymi przewidzianymi w art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(9) Krajowa rada fiskalna (*Conselho das Finanças Públicas*) wydała opinię na temat prognozy makroekonomicznej i założeń makroekonomicznych leżących u podstaw wieloletniej ścieżki wydatków netto. Rada fiskalna uznała, że prognozy wzrostu gospodarczego i deflator PKB wydają się wiarygodne, ale wyraziła zastrzeżenia co do szacunków wzrostu potencjalnego i luki produktowej, które to zastrzeżenia dotyczą wiarygodności w kontekście ogólnego scenariusza makroekonomicznego przedstawionego w planie.

([5]) Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują trajektorie nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat). W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#portugal.

(10) Plan został przedstawiony parlamentowi narodowemu w dniu 11 października 2024 r.

Inne powiązane procesy

(11) W dniu 15 października 2024 r. Portugalia przedłożyła projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([7])

(12) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Portugalii szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([8]).

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(13) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(14) Działalność gospodarcza w Portugalii wzrosła w 2023 r. o 2,5 %, co spowodowane było popytem krajowym i eksportem usług. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 1,7 %, głównie za sprawą spożycia prywatnego i publicznego. W 2025 r. realny PKB ma wzrosnąć o 1,9 % dzięki większej dynamice inwestycji. Oczekuje się, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 2,1 % dzięki inwestycjom, jak również w związku ze spożyciem prywatnym i publicznym. Spodziewane jest, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) wzrost potencjalnego PKB w Portugalii spowolni z 2,5 % w 2023 r. do 1,9 % w 2026 r., co wynika z mniejszego wkładu pracy odzwierciedlającego prognozowany spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 6,5 % i według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 6,4 %, w 2025 r. – 6,3 %, a w 2026 r. – 6,2 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 6,9 % w 2023 r. do 3,8 % w 2024 r. i osiągnie 2,5 % w 2025 r. oraz 2,2 % w 2026 r.

(15) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji fiskalnej, w 2023 r. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w Portugalii wyniosła 1,2 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie on 0,6 % PKB w 2024 r. i będzie dalej spadać do poziomu 0,4 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, do poziomu 0,3 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Portugalii na 2025 r., który w październiku został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 97,9 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia spadnie do 95,7 % PKB. Prognozowany jest jego dalszy spadek do poziomu 92,9 % PKB na koniec 2025 r. i 90,5 % PKB na koniec 2026 r. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(16) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Portugalii obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(17) Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(18) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto na poziomie 3,6 % w latach 2025–2028. Średni wzrost wydatków netto, podany w planie w odniesieniu do okresu dostosowawczego (2025–2028), jest zasadniczo zgodny z ([9]) trajektorią referencyjną przekazaną przez Komisję w dniu 21 czerwca 2024 r. W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB będzie stopniowo spowalniał do 2028 r., z poziomu 2,4 % w 2024 r. do 1,6 %. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB zmniejszy się z 3,1 % w 2024 r. do 2,6 % w 2025 r., a do 2028 r. spadnie do 2,0 %.

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Portugalii

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	nie dotyczy

([7]) Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Portugalii, 26.11.2024, C(2024)9063 final.
([8]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Portugalii.
([9]) Różnica nie jest widoczna ze względu na zaokrąglenie.

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost potencjalnego PKB (%)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Portugalii i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(19) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo maleć, według planu, z 95,9 % PKB w 2024 r. do 83,2 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu prognozuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej wskaźnik zadłużenia będzie stale spadał do 2038 r., osiągając poziom 64,8 % PKB.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Portugalii

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dług publiczny (% PKB)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Portugalii.

Tym samym, zgodnie z planem utrzymana zostałaby tendencja spadkowa wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego (2028 r.). Jest to wiarygodne, ponieważ w oparciu o założenia planu przewiduje się – zgodnie ze wszystkimi deterministycznymi testami warunków skrajnych w ramach przeprowadzonej przez Komisję analizy stabilności długu – że dług będzie spadał w okresie dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym, zaś prognozy stochastyczne wskazują z dostatecznie dużym prawdopodobieństwem, że dług będzie spadał. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(20) Przy założeniu ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeniach przewiduje się, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększy się z 0,3 % PKB w 2025 r. do 1,3 % PKB w 2028 r. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 6 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Profil czasowy dostosowania fiskalnego

(21) Opisany w planie profil czasowy dostosowania fiskalnego, mierzony jako zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego, przewiduje koncentrowanie wysiłków na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego w porównaniu ze ścieżką, która zgodnie z art. 6 lit. e) rozporządzenia (UE) 2024/1263 ma być co do zasady liniowa. Zgodnie z planem ten profil dostosowania fiskalnego wynika z wpływu na wydatki projektów finansowanych z pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W tabeli 4 przedstawiono zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego zgodnie z planem. Spadek strukturalnej nadwyżki pierwotnej w 2025 i 2026 r. oraz wzrost w 2027 r. wynikają głównie z tego rodzaju wydatków (szacuje się, że wzrosną one o 0,2 i 0,6 punktu procentowego PKB odpowiednio w 2025 i 2026 r.). Bez uwzględnienia wydatków

związanych z projektami finansowanymi z pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności dostosowanie fiskalne pozostałoby zasadniczo liniowe w okresie dostosowawczym (2025–2028). W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z klauzulą dotyczącą zabezpieczenia przed koncentrowaniem wysiłków na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego, określoną w art. 6 lit. c), i przepisem przejściowym zawartym w art. 36 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Tabela 4: Zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego przedstawione w planie Portugalii

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego (pp.)	nie dotyczy	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Portugalii.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu

(22) Jeżeli przyjęte w planie założenia i zobowiązania zostaną zrealizowane, deficyt strukturalny pozostawałby poniżej poziomu 1,5 % PKB w całym okresie dostosowawczym. Z zobowiązań politycznych i założeń makroekonomicznych planu wynika zatem, że wspólny margines odpornościowy, o którym mowa w art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zostanie nadal zachowany, a zatem nie jest wymagana dodatkowa poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego, o której mowa w art. 8 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia stabilności długu

(23) Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263, ponieważ dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie według planu utrzymywał się na poziomie powyżej 90 % PKB w latach 2025 i 2026, wymagane jest obniżenie relacji tego długu do PKB średnio o co najmniej 1 punkt procentowy każdego roku do czasu, gdy spadnie on poniżej 90 %, po czym powinien on spadać średnio o 0,5 punktu procentowego. Ten średni spadek wskaźnika zadłużenia obliczany jest w okresie obejmującym lata 2024–2028 i wynosi 3,0 punktu procentowego. W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu.

Założenia makroekonomiczne planu

(24) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Portugalii w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie zastosowano odmienne założenia w odniesieniu do sześciu zmiennych, a mianowicie: pozycja wyjściowa (tj. strukturalny wynik pierwotny w 2024 r.), wzrost potencjalnego PKB, wzrost deflatora PKB, wzrost realnego PKB, nominalna implikowana stopa procentowa oraz wartość rezydualna zmiany długu. Ponadto dostosowanie fiskalne jest skoncentrowane na etapie końcowym okresu dostosowawczego. Ocena tych różnic w założeniach znajduje się poniżej. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

— W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB będzie nieco wyższy, średnio o 0,1 punktu procentowego w okresie dostosowawczym (do 2028 r.). Po zakończeniu okresu dostosowawczego, tj. od 2028 r., szereg danych dotyczących potencjalnego wzrostu zbliża się do uprzednich zaleceń Komisji. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy niż wynika z założeń Komisji. Ogólnie rzecz biorąc, różnica do 2028 r. wynika z aktualizacji szeregów danych dotyczących potencjalnego PKB przeprowadzonej przez Portugalię i opartej na wspólnie uzgodnionej metodyce UE. Różnice te uznaje się za wiarygodne, ponieważ wynikają one z krótkoterminowych prognoz makroekonomicznych Portugalii zawartych w średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym, które są nieco korzystniejsze niż uprzednie zalecenia, ale zgodne z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r., w związku z nieznaczną korektą w górę wzrostu realnego PKB w latach 2022–2023 oraz aktualizacją projekcji demograficznych Eurostatu. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

— W planie zakłada się profil czasowy dostosowania fiskalnego, mierzony jako zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego, która zostanie skoncentrowana w latach 2027 i 2028, w porównaniu z zakładanym przez Komisję dostosowaniem liniowym. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy niż wynika z założeń Komisji. Różnica wynika z prognozowanego

wpływu na wydatki projektów finansowanych z pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, które mają wzrosnąć do 1,0 % PKB w 2026 r., w porównaniu z 0,1 % PKB w 2024 r. Koncentrowanie wysiłków na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego jest zgodne z art. 6 lit. c) oraz z przepisem przejściowym w art. 36 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) 2024/1263. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

Pozostałe różnice nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Ogółem wszystkie różnice w założeniach prowadzą do tego, że średni wzrost wydatków netto według planu jest zasadniczo zgodny z trajektorią referencyjną. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(25) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione zarówno przez ograniczanie wydatków, jak i wzrosty dochodów dyskrecjonalnych. Chociaż w planie przedstawiono środki polityki fiskalnej zmniejszające dochody, takie jak planowana nowelizacja systemu podatku dochodowego od osób fizycznych dla osób młodych, oczekuje się, że zostaną one zrekompensowane wycofaniem w 2025 r. nadzwyczajnych środków dotyczących energii, tj. odmrożeniem ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla w ramach podatku od paliw oraz stopniowym wycofywaniem w 2027 r. projektów finansowanych z pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. Istnieją ryzyka zagrażające wdrożeniu zawartej w planie orientacyjnej strategii fiskalnej, które wynikają z rosnącej presji wydatkowej związanej z wynagrodzeniami w sektorze publicznym i z transferami socjalnymi. Co więcej, w projekcie planu budżetowego na 2025 r. określono środki z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięte zostanie zobowiązanie dotyczące wydatków netto na 2025 r. ([10])

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

(26) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Reformy i inwestycje w ramach planu opierają się na obowiązującym obecnie rządowym dokumencie strategicznym (*Grandes Opções 2024–2028*). Plan przewiduje ponad 60 reform i inwestycji, z których 27 jest sklasyfikowanych jako wspierane finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i funduszy polityki spójności.

(27) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami klimatycznymi określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje opracowanie i wdrożenie strategicznego planu gospodarki wodnej oraz opracowanie szczegółowych programów na rzecz promowania efektywności korzystania z zasobów wodnych (zalecenie krajowe z 2024 r. dotyczące efektywnego gospodarowania wodą); środki dotyczące poprawy gospodarowania odpadami i promowania gospodarki o obiegu zamkniętym (zalecenia krajowe z 2022 r. i 2023 r. dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym); inwestycje w szybki internet w sieciach mobilnych na obszarach słabo zaludnionych oraz krajową strategię cyfrową (zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące poprawy umiejętności cyfrowych); budowę infrastruktury kolejowej (kolej zwykła i kolej dużych prędkości) (zalecenia krajowe z 2020 r. i 2019 r. dotyczące infrastruktury kolejowej) oraz wzmocnienie programów wspierających inwestycje w efektywność energetyczną budynków, zwłaszcza budynków mieszkalnych, uwzględnione w planie odbudowy i zwiększania odporności (RRP; zalecenia krajowe z 2023 r. i 2022 r. dotyczące efektywności energetycznej budynków). Jeśli chodzi o ten wspólny priorytet, Portugalia uwzględnia w planie również zwiększenie wymiany danych między organami podatkowymi i organami zabezpieczenia społecznego, rejestrami i notariuszami, co ma odnosić się do zaleceń krajowych z 2024, 2023 i 2022 r. dotyczących efektywności systemów podatkowych i systemów ochrony socjalnej.

(28) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący odporności społecznej i gospodarczej, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych, plan obejmuje zwiększenie krajowej płacy minimalnej (zalecenia krajowe z 2020 r. i 2019 r. dotyczące rynku pracy i ochrony socjalnej) oraz środek gwarantujący powszechny i bezpłatny dostęp do opieki nad dziećmi i przedszkoli (zalecenia krajowe z 2020 r. i 2019 r. dotyczące skuteczności i adekwatności ochrony socjalnej); działania związane z polityką rynku pracy, w tym programy podnoszenia i zmiany kwalifikacji zawarte w RRP (zalecenia krajowe z 2020 r. i 2019 r. dotyczące umiejętności i kształcenia); utworzenie linii inwestycyjnej dla start-upów i kapitału wysokiego ryzyka przez utworzenie funduszu na rzecz hybrydowych inwestycji kapitałowych (zalecenie krajowe z 2020 r. dotyczące innowacji); reformę zasad postępowania w przypadku niewypłacalności w celu przyspieszenia rozpatrywania spraw i wydawania orzeczeń sądowych, uwzględnioną również w RRP (zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące zwiększenia skuteczności postępowań upadłościowych i windykacyjnych); reformę sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie obowiązku użyteczności publicznej i kompensaty od

([10]) Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Portugalii, 26.11.2024, C(2024)9063 final.

państwa (zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące przedsiębiorstw państwowych); wieloletni plan inwestycyjny dla krajowego systemu opieki zdrowotnej oraz plan w zakresie aktywności fizycznej i sportu (zalecenie krajowe z 2020 r. dotyczące opieki zdrowotnej) oraz uproszczenie systemu podatkowego w przypadku restrukturyzacji i łączenia przedsiębiorstw (zalecenie krajowe z 2024 dotyczące poprawy skuteczności systemu podatkowego).

(29) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący bezpieczeństwa energetycznego, plan obejmuje reformę mającą usprawnić wydawanie zezwoleń na projekty w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (struktura zadaniowa na potrzeby wydawania zezwoleń na projekty w zakresie energii odnawialnej – EMER 2030), która to reforma jest również częścią rozdziału REPowerEU w RRP (zalecenia krajowe z 2023 r. i 2022 r. dotyczące uproszczenia i cyfryzacji zezwoleń na wdrażanie energii odnawialnej); środki zapewniające bardziej zintegrowane, skoordynowane i skuteczne planowanie sieci energetycznych oraz krajową strategię na rzecz wiedzy o surowcach krytycznych i strategicznych, ich identyfikacji i zrównoważonego wykorzystania.

(30) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący zdolności obronnych, plan obejmuje wzmocnienie zdolności przemysłu obronnego przez zwiększenie inwestycji w ponowne wyposażenie, materiały i modernizację instalacji wojskowych oraz przegląd procedur zamówień publicznych w dziedzinie obronności.

(31) Plan zawiera również informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami polityki spójności oraz RRP Portugalii. Portugalia uwzględnia powiązania między reformami a inwestycjami w ramach krajowych wyzwań strategicznych, RRP i umowy partnerstwa, w tym odpowiednie powiązania programów polityki spójności, działań w ramach RRP i Europejskiego filaru praw socjalnych.

(32) Plan ma na celu przyczynienie się do zaspokojenia potrzeb Portugalii w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, Portugalia wskazuje potrzebę opracowania planu sieci wzajemnie powiązanej infrastruktury w celu poprawy efektywności wykorzystania wody, środki odbudowy i ochrony przyrody, potrzebę wdrożenia krajowego paktu na rzecz lasów i większej liczby środków odporności w obszarach przybrzeżnych w celu dostosowania się do skutków zmiany klimatu oraz konieczność inwestowania w cyfryzację i innowacje technologiczne. Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący odporności społecznej i gospodarczej, Portugalia wskazuje potrzebę zwiększenia środków wsparcia dla ofiar przemocy domowej i handlu ludźmi. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo energetyczne, Portugalia wskazuje potrzebę dalszych wysiłków na rzecz dywersyfikacji koszyka energetycznego i zmniejszenia zależności od paliw kopalnych oraz lepszego zarządzania zasobami geologicznymi i surowcami krytycznymi. Ponadto, w kontekście wzmacniania zdolności obronnych, Portugalia wskazuje luki w finansowaniu i inwestycjach w wojsku oraz potrzebę poprawy atrakcyjności karier wojskowych.

Wnioski z oceny Komisji

(33) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Portugalii spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(34) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Portugalii i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(35) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(36) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. W szczególności Rada przyjmuje do wiadomości, że zgodnie z planem, z wyłączeniem wydatków związanych z projektami finansowanymi z pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, wysiłek na rzecz dostosowania fiskalnego w okresie objętym planem jest liniowy. Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przed przedłożeniem planu przeprowadzono dyskusję z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami na szczeblu krajowym. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(37) Rada oczekuje, że Portugalia będzie gotowa dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(38) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(39) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(40) Rada oczekuje na sporządzane przez Portugalię roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji wyznaczonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

(41) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Portugalii przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Portugalia

Rok		2025	2026	2027	2028
Stopy wzrostu (%)	Roczne	5,0	5,1	1,2	3,3
	Skumulowane (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.