COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.6.2024
COM(2024) 621 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais da Polónia

{SWD(2024) 100 final} - {SWD(2024) 621 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais da Polónia

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (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.° 1466/97 do Conselho[1], nomeadamente o artigo 3.º, n.º 3,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[2], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a realização de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela UE. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu, contribui para a recuperação económica e social e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em particular para promover as transições ecológica e digital e tornar mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, para melhorar a coesão territorial na UE e para apoiar a aplicação continuada do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(2) O Regulamento REPowerEU[3], adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa acabar com a dependência da UE das importações de combustíveis fósseis russos, o que contribuirá

---

1 JO L 2024/1263 de 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17) ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

3 Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE)

para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da UE, ao mesmo tempo que reforçará o aumento da utilização das energias renováveis, das capacidades de armazenamento de energia e da eficiência energética. A Polónia acrescentou um novo capítulo REPowerEU ao seu plano nacional de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU.

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: olhar para além de 2030»[4], que visa fundamentar as decisões políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em função de nove fatores que se reforçam mutuamente, entre os quais o acesso a capital privado, a investigação e inovação, a educação e as competências e o mercado único surgem como prioridades políticas fundamentais para a reforma e o investimento com vista a dar resposta aos atuais desafios em matéria de produtividade e a reforçar a competitividade a longo prazo da UE e dos Estados-Membros. Em 14 de fevereiro de 2024, a Comissão deu seguimento a essa comunicação publicando o novo relatório anual sobre o mercado único e a competitividade[5]. O relatório descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios concorrenciais do mercado único europeu, acompanhando os desenvolvimentos anuais com base nos nove fatores da competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024[6], assinalando o início do ciclo do Semestre Europeu de 2024 para a coordenação das políticas económicas. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades dessa análise, que se articulam em torno das quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2024, no qual não identificou a Polónia como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma proposta de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que o Conselho adotou em 12 de abril de 2024, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que o Conselho adotou em 11 de março de 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da UE, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho. O novo quadro inclui igualmente o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho alterado, sobre a aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, bem como a Diretiva 2011/85/UE alterada, sobre os quadros orçamentais dos Estados-Membros[7].

2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1) ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

7 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 de 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) e Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece

Os objetivos visados são a sustentabilidade da dívida pública e o crescimento sustentável e inclusivo, através de uma consolidação orçamental gradual, bem como de reformas e investimentos. O quadro promove a apropriação nacional e adota uma perspetiva a médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro deve apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental estrutural nacional de médio prazo. Os planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo contêm os compromissos assumidos pelo Estado-Membro em termos orçamentais, de reformas e de investimento, abrangendo um horizonte de planeamento de quatro ou cinco anos em função da duração normal das legislaturas nesse Estado-Membro. A trajetória das despesas líquidas[8] nos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo deve cumprir os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente colocar ou manter a dívida pública numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, o mais tardar, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do PIB, bem como reduzir e/ou manter o défice orçamental abaixo do valor de referência de 3 % do PIB a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263, o período de ajustamento pode ser prorrogado, no máximo, por três anos. A fim de apoiar a preparação desses planos, em [21 de junho] de 2024, a Comissão deverá facultar aos Estados-Membros orientações sobre o conteúdo dos planos e dos subsequentes relatórios anuais sobre os progressos que deverão apresentar e, em nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) 2024/1263, transmitir-lhes orientações técnicas sobre os ajustamentos orçamentais (trajetórias de referência e informações técnicas, se for caso disso). Os Estados-Membros devem apresentar os seus planos orçamentais estruturais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que cheguem a acordo com a Comissão para prorrogar esse prazo por um período razoável. Os Estados-Membros devem assegurar a participação dos seus parlamentos nacionais e a consulta de instituições orçamentais independentes, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais, conforme adequado.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país de 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

---

requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 2024/1265 de 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/1263 do Conselho de 29 de abril de 2024 (JO L 2024/1263 de 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Por «despesas líquidas» entende-se as despesas públicas líquidas de: i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

(7) Em 3 de maio de 2021, a Polónia apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 17 de junho de 2022, o Conselho adotou a sua decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Polónia[9], que foi alterado em 8 de dezembro de 2023 nos termos do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241 a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável, bem como para incluir o respetivo capítulo REPowerEU[10]. A disponibilização das parcelas está subordinada a uma decisão da Comissão, adotada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que estabeleça que a Polónia cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas aplicáveis estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.

(8) Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou o relatório específico de 2024 relativo à Polónia[11], que avalia os progressos realizados em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2023 e faz o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como desafios novos e emergentes. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pela Polónia na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

(9) Com base nos dados validados pelo Eurostat[12], o défice orçamental da Polónia aumentou de 3,4 % do PIB em 2022 para 5,1 % em 2023, enquanto a dívida pública subiu de 49,2 % do PIB no final de 2022 para 49,6 % no final de 2023. Tal como anunciado nas Orientações em matéria de política orçamental para 2024[13], a Comissão está a dar o primeiro passo para a abertura de procedimentos por défice excessivo com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor. Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE[14], no qual analisava a situação orçamental da Polónia, dado que, em 2023, o seu défice público tinha excedido o valor de referência de 3 % do PIB. O relatório concluía que, à luz dessa avaliação e tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro, previsto no artigo 126.º, n.º 4, do TFUE, a Comissão tenciona propor, em julho, a abertura de um procedimento por défice

---

9 Decisão de Execução do Conselho, de 17 de junho de 2022, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Polónia (9728/22).

10 Decisão de Execução do Conselho, de 8 de dezembro de 2023, que altera a Decisão de Execução, de 17 de junho de 2022, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Polónia (15835/23).

11 SWD(2024) 621 final.

12 Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2024.

13 COM(2023) 141 final.

14 Relatório da Comissão elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

excessivo, recomendando que o Conselho adote uma decisão ao abrigo do artigo 126.º, n.º 6, que estabeleça a existência de uma situação de défice excessivo na Polónia.

(10) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou[15] que a Polónia tomasse medidas, em 2023, para assegurar que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação política globalmente neutra[16], tendo em conta a continuação dos apoios temporários e específicos dirigidos aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Ao mesmo tempo, recomendou à Polónia que ajustasse as despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado à Polónia que aumentasse o investimento público para as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental[17] em 2023 foi expansionista, situando-se em 0,8 % do PIB, num contexto de elevada inflação. Em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) teve um efeito globalmente neutro para a orientação orçamental, equivalente a 0,0 % do PIB, em consonância com a recomendação do Conselho. O efeito globalmente neutro das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional foi devido à redução dos custos das medidas de apoio de emergência (orientadas e não orientadas) para os agregados familiares e empresas em resposta aos aumentos dos preços da energia (em 1,2 pontos percentuais do PIB). O crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas em matéria de receitas) foi sobretudo impulsionado pelos aumentos das pensões e salários do setor público. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da UE ascenderam a 1,5 % do PIB em 2023. O investimento financiado a nível nacional ascendeu a 3,8 % do PIB em 2023, com um aumento anual de 0,8 pontos percentuais em relação a 2022. A Polónia financiou investimentos adicionais através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, e preservou o investimento financiado a nível nacional. A Polónia financiou investimentos públicos nas transições ecológica e digital e para a segurança energética, nomeadamente por via de apoios para as redes de transporte e distribuição e para a implantação das energias renováveis, às centrais eólicas marítimas, bem como a uma renovação dos edifícios eficiente do ponto de vista

---

15 Recomendação do Conselho, de 12 de julho de 2022, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2022 JO C 334 de 1.9.2022, p. 11.

16 Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2024, o crescimento do produto potencial a médio prazo da Polónia em 2023, utilizado para medir a orientação orçamental, foi estimado em 14,5 % em termos nominais, com base na média de 10 anos da taxa de crescimento potencial real e no deflator do PIB de 2023.

17 A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da UE. A orientação orçamental é medida como a diferença entre: i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas (e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19), incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União. Um sinal negativo (positivo) do indicador indica uma política orçamental expansionista (contracionista).

energético e à mobilidade ecológica e inteligente, que são financiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE.

(11) Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 2,8 % em 2024 e de 3,4 % em 2025 e para uma inflação medida pelo IHPC de 4,3 % em 2024 e de 4,2 % em 2025.

(12) Aponta igualmente para um défice orçamental de 5,4 % do PIB em 2024 e para um aumento do rácio dívida pública/PIB, para 53,7 % no final do mesmo ano. O aumento do défice em 2024 reflete principalmente as elevadas despesas com a defesa, os aumentos salariais no setor público e as novas prestações sociais. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2024 será expansionista em 2,4 % do PIB.

(13) As mesmas previsões apontam para que as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência representem 1,0 % do PIB em 2024, face a 0,1 % do PIB em 2023. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitirão realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo e na dívida das administrações públicas da Polónia. As mesmas previsões apontam para que, em 2024, 0,9 % do PIB seja financiado por meio de empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, face a 0 % do PIB em 2023.

(14) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou que a Polónia assegurasse uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional[18] em 2024 a um máximo de 7,8 %. Aquando da execução dos seus orçamentos para 2023 e da elaboração dos seus orçamentos para 2024, os Estados-Membros foram convidados a ter em conta o facto de a Comissão propor ao Conselho a abertura de procedimentos relativos aos défices excessivos baseados no défice com base nos dados de execução relativos a 2023. Segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024 as despesas primárias financiadas a nível nacional pela Polónia deverão aumentar 12,8 % em 2024, valor que é superior à taxa máxima de crescimento recomendada. As despesas que ultrapassam a taxa máxima de crescimento recomendada das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional correspondem a 2,0 % do PIB em 2024. Esta situação poderá não ser consentânea com a recomendação do Conselho.

(15) Além disso, o Conselho recomendou à Polónia que tomasse medidas para eliminar progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice orçamental, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. O Conselho especificou ainda que, caso novos aumentos dos preços da energia exigissem medidas de apoio novas ou a prossecução das medidas de apoio em vigor, a Polónia deveria garantir que estas fossem orientadas para a proteção das empresas e dos agregados familiares vulneráveis, comportáveis do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da

[18] A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional líquida de: i) medidas discricionárias em matéria de receitas, ii) despesas com juros, iii) despesas cíclicas com o desemprego e iv) e medidas pontuais e outras medidas temporárias.

primavera de 2024, a Comissão estimou o custo orçamental líquido[19] das medidas de apoio de emergência à energia em 0,6 % do PIB em 2023, projetando valores de 0,5 % em 2024 e menos de 0,1 % em 2025. Em especial, parte-se do princípio de que os regimes de congelamento de preços da eletricidade e do gás irão permanecer em vigor até junho de 2024, enquanto os limites máximos de preços permanecerão em vigor até ao final de 2024 para a eletricidade e o gás e até junho de 2025 para o aquecimento urbano[20]. Se as poupanças correspondentes fossem utilizadas para reduzir o défice orçamental, como recomendado pelo Conselho, estas projeções implicariam um ajustamento orçamental de 0,2 % do PIB em 2024, enquanto as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional[21] terão um efeito expansionista para a orientação orçamental equivalente a 2,0 % do PIB nesse ano. Não se prevê que as medidas de apoio de emergência à energia sejam eliminadas o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. Esta situação poderá não ser consentânea com a recomendação do Conselho. Além disso, não se prevê que as poupanças correspondentes sejam utilizadas para reduzir o défice orçamental. Esta situação poderá também não ser consentânea com a recomendação do Conselho. Estima-se que o custo orçamental das medidas de apoio de emergência à energia destinadas a proteger os agregados familiares e as empresas vulneráveis seja inferior a 0,1 % do PIB em 2024 (0,2 % do PIB em 2023), com todas as medidas a preservarem os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética.

(16) Além disso, o Conselho recomendou[22] que a Polónia preservasse o investimento público financiado a nível nacional e assegurasse a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União, em especial para promover as transições ecológica e digital. De acordo com as previsões da primavera de 2024 apresentadas pela Comissão, o investimento público financiado a nível nacional deverá aumentar, passando de 3,8 % do PIB em 2023 para 4,0 % do PIB em 2024. Estes valores são consentâneos com a recomendação do Conselho. Por seu lado, a despesa pública financiada por receitas dos fundos da UE, incluindo subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, deverá aumentar de 1,5 % do PIB em 2023 para 1,9 % do PIB em 2024.

(17) Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização e num cenário de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para um défice das administrações públicas de 4,6 % do PIB em 2025. A diminuição do défice em 2025 reflete principalmente uma retoma cíclica e o termo das medidas de apoio à energia. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB aumente para 57,7 % do PIB

---

19 Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros excecionais dos fornecedores de energia.

20 As medidas que, de acordo com a Polónia, permanecem em vigor até ao final de 2024 são, em princípio, pressupostas nas previsões da Comissão da primavera de 2024 como tendo um impacto orçamental também em 2025.

21 Este contributo é medido como a variação da despesa primária das administrações públicas, líquida i) do impacto orçamental incremental das medidas discricionárias em matéria de receitas, ii) das medidas pontuais, iii) das despesas cíclicas com o desemprego e iv) das despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação à taxa média de crescimento potencial do PIB nominal a médio prazo (10 anos), expressa como rácio do PIB nominal.

22 Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2023, JO C 312 de 1.9.2023, p. 197.

até ao final de 2025. Para além dos elevados défices, o aumento do rácio dívida/PIB é impulsionado por grandes pagamentos antecipados em numerário para investimentos em equipamento militar.

(18) As prestações sociais continuam, em grande medida, a não ser orientadas nem sujeitas a condição de recursos a nível do agregado familiar, o que resulta num sistema de proteção social com um caráter redistributivo limitado. Em 2023, os abonos de família universais aumentaram significativamente e foi mantido o pagamento do 13.º mês. A transparência dos investimentos em curso e previstos poderia ser melhorada no âmbito dos documentos orçamentais. Falta uma panorâmica integrada e abrangente dos investimentos em curso e das suas fontes de financiamento, incluindo fundos extraorçamentais e empresas públicas. Embora disponíveis em diferentes graus, essas informações estão dispersas por documentos como programas de investimento plurianuais e planos financeiros de empresas públicas ou de fundos extraorçamentais. Os procedimentos de avaliação e seleção dos projetos de investimento público e de realização de revisões *ex post* são pouco robustos. Só existem metodologias normalizadas de avaliação de projetos para os investimentos financiados pela UE, mas que poderiam ser aplicadas a todos os grandes investimentos financiados pelo Estado. Os procedimentos de seleção de projetos variam consoante os ministérios e baseiam-se no tipo de projeto e na fonte de financiamento. Não existem critérios normalizados para a seleção dos projetos e a definição de prioridades a nível da administração central.

(19) A Polónia é um dos países da UE que estão a envelhecer mais rapidamente e, a longo prazo, as tendências demográficas terão impacto no seu sistema de pensões. O aumento contínuo da idade efetiva de reforma, assegurando uma elevada participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, será crucial para o crescimento económico e a adequação das futuras pensões. As projeções do relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2024 no que respeita à Polónia implicam a segunda maior descida da adequação, medida como o rácio entre a pensão média e o salário bruto médio na reforma. Se o rácio de adequação fosse mantido próximo do nível atual, a despesa pública aumentaria 4,6 pontos percentuais do PIB até 2070. As prestações de reforma dos agricultores são, em grande medida, subsidiadas pelo Estado, ascendendo a 0,6 % do PIB em 2023, e o método de cálculo das contribuições cobradas para o seguro não incentiva uma transição para o regime geral de pensões, o que dificulta a mobilidade intersetorial da mão-de-obra. Embora a Polónia tenha aplicado uma medida específica no seu plano de recuperação e resiliência para promover o trabalho para além da idade legal de reforma, seriam necessários mais esforços para fazer face ao desafio relacionado com a futura adequação e sustentabilidade das pensões.

(20) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a realizar até 2026. As reformas e investimentos devem também ajudar a resolver eficazmente a totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a rápida prossecução da efetiva execução do plano, incluindo o capítulo REPowerEU, será essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Polónia através da transição ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para satisfazer os compromissos assumidos no plano até agosto de 2026, a Polónia deve prosseguir a execução das reformas e acelerar os investimentos, resolvendo os atrasos

emergentes e garantindo simultaneamente uma forte capacidade administrativa. A participação sistemática dos órgãos de poder local e regional, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial para assegurar uma ampla apropriação que contribuirá para a execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(21) No âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão, nos termos do artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, a Polónia deverá proceder, até março de 2025, a uma revisão dos vários programas, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024, assim como o respetivo plano nacional em matéria de energia e clima. Essa revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da UE previsto em cada programa. Embora a Polónia tenha realizado progressos na execução da política de coesão e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, subsistem alguns problemas e as disparidades regionais entre as regiões do leste e o resto do país têm vindo a aumentar continuamente. Será fundamental acelerar a execução dos programas da política de coesão, As prioridades acordadas no quadro dos programas continuam a ser pertinentes. É importante que a Polónia invista numa transformação económica inovadora e inteligente e reforce a cooperação entre o meio científico e as empresas. A aceleração da transição ecológica e do abandono do carvão exigem medidas que incluem um aumento da produção de energia limpa e dos investimentos em tecnologias de fabrico de impacto zero, bem como uma redução do consumo de energia e da poluição atmosférica. É importante investir nas competências digitais e ecológicas. Continua a ser prioritário colmatar as lacunas territoriais no acesso a estruturas de qualidade e a preços acessíveis para o acolhimento de crianças. No quadro da revisão intercalar dos programas da política de coesão, valerá a pena prestar mais atenção aos investimentos no sistema de apoio aos nacionais de países terceiros e às oportunidades para a sua integração de forma abrangente, uma vez que a Polónia registou um afluxo sem precedentes de refugiados da Ucrânia. A Polónia poderia utilizar a iniciativa da Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa para apoiar a transformação da sua economia, especialmente em termos de tecnologias limpas e eficientes em termos de recursos.

(22) Além dos desafios económicos e sociais abordados pelo plano de recuperação e resiliência e por outros fundos da UE, a Polónia enfrenta diversos desafios adicionais relacionados com a escassez de mão-de-obra, a digitalização das empresas, os contratos públicos, o aquecimento urbano e a gestão da água.

(23) A escassez de mão-de-obra compromete a competitividade da economia polaca. Em 2023, 66 % dos empregadores polacos declararam ter dificuldade em preencher lugares abertos, enquanto 75 % declararam ter dificuldade em encontrar as competências de que necessitavam. É por esta razão que será fundamental aumentar a participação no mercado de trabalho entre os grupos com as taxas de emprego mais baixas, como as pessoas com deficiência (o diferencial de emprego das pessoas com deficiência era de 31,3 pontos percentuais em 2022, muito acima da média da UE, 21,4 pontos percentuais) ou as mulheres (em 2023, o diferencial de emprego entre homens e mulheres na Polónia era, em média, de 11,8 pontos percentuais, atingindo 23,3 pontos percentuais para as pessoas da faixa dos 54 aos 64 anos). A Polónia fica aquém da meta de 51,7 % de participação na educação para adultos consignada na Estratégia Europa 2030, apresentando atualmente um valor de 20,3 %, o que impede a transição para setores exigentes em termos de mão-de-obra através da requalificação e da melhoria de competências. Ao mesmo tempo, o sistema de cuidados de longa

duração está pouco desenvolvido e continua a depender das famílias, em especial das mulheres, e de outros cuidadores informais. A cobertura formal dos cuidados domiciliários é baixa, situando-se em 13 % das pessoas com idade igual ou superior a 65 anos que necessitam desses cuidados, muito abaixo da média da UE (30 % em 2022), enquanto as necessidades estão a aumentar rapidamente com o envelhecimento da população. A proporção da população com mais de 65 anos, por seu lado, deverá atingir 21,9 % em 2030 e 29,1 % em 2050. A promoção de uma maior atividade económica dos prestadores informais de cuidados, na sua maioria mulheres, através da melhoria do acesso a cuidados formais de longa duração ao domicílio e de proximidade, poderá aumentar a participação no mercado de trabalho.

(24) O sistema de contratos públicos continua a ser afetado pelo reduzido número de empresas que apresentam propostas. Tal resulta numa elevada percentagem de ofertas únicas, que se manteve a um nível excecionalmente elevado durante anos (54 % em 2023 e mais de 50 % nos últimos 5 anos). Apesar das expectativas, a lei relativa aos contratos públicos, que entrou em vigor em janeiro de 2021, não resolveu imediatamente as principais deficiências, o que exige uma análise sólida e exaustiva das causas profundas do problema persistente e em deterioração da baixa concorrência nos contratos públicos. O reforço da digitalização do processo de contratação pública e o desenvolvimento das ofertas de formação para as pequenas e médias empresas (PME) poderão ajudar a enfrentar estes desafios.

(25) A Polónia tem margem para melhorar o seu desempenho na transição digital e aumentar o seu contributo para a consecução das metas da Década Digital da UE. Embora se tenham registado progressos na digitalização dos serviços públicos, a Polónia está a ficar para trás no domínio da digitalização das empresas. A percentagem de PME polacas com pelo menos um nível básico de intensidade digital é de 61 %, inferior portanto à média da UE, de 69 % (sendo a meta da UE para 2030 de 90 %). Apenas 18 % das empresas ministram formação específica em TIC aos seus trabalhadores, que, consequentemente, têm baixos níveis de competências digitais. A fim de reforçar o potencial de crescimento da sua economia e estimular o investimento privado, a Polónia deve facilitar o acesso a tecnologias avançadas, especialmente para as PME, e incentivar os ecossistemas de empresas em fase de arranque, melhorando o acesso à formação, prestando apoio técnico e financeiro e incentivando a transferência de conhecimentos.

(26) Na última década, o consumo final de energia da Polónia tem registado uma tendência crescente. Em 2022, foi 14,5 % mais elevado do que em 2013, ao passo que no conjunto da UE diminuiu 5,5 %. Se a trajetória dos últimos 6 anos se mantiver, a Polónia excederá a sua meta de eficiência energética em 28 %. Em particular, os sistemas de aquecimento urbano fornecem calor a 42 % da população mas continuam a estar fortemente dependentes do carvão, ao passo que ainda não foi proposta uma clara via de descarbonização com um forte ênfase na eficiência energética. Embora as atuais políticas prevejam uma transição para o gás natural e a biomassa, é necessário definir uma via de descarbonização que dê prioridade à eficiência energética, às fontes de calor renováveis sustentáveis e à utilização do calor residual. A Polónia implementou um conjunto de políticas nacionais para promover a renovação de edifícios residenciais, incluindo os principais regimes de subvenção financiados ao abrigo do plano de recuperação e resiliência. No entanto, estas políticas devem ser reforçadas e alinhadas com os objetivos climáticos da UE para 2030. Por conseguinte, são necessárias medidas específicas para reduzir as emissões de carbono dos edifícios,

com especial destaque para a melhoria da eficiência energética e a descarbonização do aquecimento urbano.

(27) A Polónia enfrenta desafios relacionados com a adaptação às alterações climáticas, por exemplo no que respeita aos riscos de seca e de inundações. O plano de recuperação e resiliência inclui medidas para melhorar a retenção de água nas zonas rurais, mas outras políticas nacionais nos domínios da agricultura, da silvicultura e da gestão da água ainda não foram adaptadas para fazer face aos riscos e impactos climáticos. Uma maior coerência política poderia ser alcançada através de uma coordenação mais estreita entre as diferentes instituições responsáveis pelas políticas pertinentes, que ajudaria a aplicar soluções sustentáveis como soluções de adaptação baseadas na natureza para aumentar o abastecimento de água e permitir a adaptação às alterações climáticas, beneficiando simultaneamente a sustentabilidade a longo prazo da agricultura e de outros setores que dependem dos serviços ecossistémicos.

RECOMENDA QUE a Polónia tome medidas em 2024 e 2025 no sentido de:

1. Apresentar atempadamente o seu plano orçamental estrutural de médio prazo. Em consonância com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento reformulado, limitar o crescimento das despesas líquidas[23] em 2025 a um ritmo compatível com a redução do défice orçamental no sentido do valor de referência previsto no Tratado, de 3 % do PIB, e com a manutenção da dívida pública num nível prudente a médio prazo. Melhorar a eficiência da despesa pública, nomeadamente através de uma melhor orientação dos benefícios sociais, bem como de uma maior transparência no planeamento do investimento e de uma maior utilização de procedimentos normalizados para a avaliação e seleção de projetos. Garantir a adequação das futuras pensões e a sustentabilidade do sistema de pensões, nomeadamente tomando medidas para aumentar a idade efetiva de reforma e reestruturar os regimes de pensões preferenciais.

2. Reforçar a capacidade administrativa para a gestão do plano de recuperação e resiliência, acelerar os investimentos e manter a dinâmica na execução das reformas. Resolver os atrasos emergentes, a fim de permitir uma execução contínua, rápida e eficaz do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, de forma a assegurar a conclusão das reformas e dos investimentos até agosto de 2026. Acelerar a execução dos programas da política de coesão, No contexto da revisão intercalar, continuar a centrar-se nas prioridades acordadas, tomar medidas para melhor apoiar e integrar os cidadãos de países exteriores à UE, tendo simultaneamente em conta as oportunidades proporcionadas pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa a fim de melhorar a competitividade.

3. Tomar medidas para aumentar a participação dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, nomeadamente melhorando a qualidade e o acesso aos cuidados formais de longa duração no domicílio e na comunidade. Promover a concorrência nos processos de contratação pública, tornando-os mais eficientes e menos pesados,

[23] Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se por «despesas líquidas», as despesas públicas líquidas de despesas com juros, medidas discricionárias em matéria de receitas, despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e medidas pontuais e outras medidas temporárias.

especialmente para as PME. Apoiar o investimento privado, promovendo a digitalização das empresas.

4. Tomar medidas para acelerar a eliminação progressiva dos combustíveis fósseis no setor do aquecimento urbano, através da transição para energias renováveis. Melhorar as políticas relacionadas com a proteção e a utilização sustentável dos recursos hídricos, a fim de assegurar a sustentabilidade a longo prazo dos setores que dependem dos serviços ecossistémicos.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente