C/2024/6828

29.11.2024

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 21 de outubro de 2024

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

(C/2024/6828)

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.º 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 («Mecanismo»), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o Mecanismo contribui para a recuperação económica e social e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em particular reformas e investimentos para promover a transição 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, melhorar a coesão territorial na União e apoiar a prossecução da execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(2) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]) («Regulamento REPowerEU»), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo assim para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a 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.

([1]) JO L, 2024/1263, 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) 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).

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030», que visa fundamentar as decisões relativas às políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em termos de nove vetores que se reforçam mutuamente, entre os quais o acesso ao capital privado, a investigação e inovação, a educação e competências e um mercado único funcional surgem como prioridades estratégicas 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 União e dos seus Estados-Membros. Em 14 de fevereiro de 2024, a Comissão publicou uma comunicação intitulada «Relatório anual de 2024 do mercado único e da competitividade». Essa comunicação descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios do mercado único europeu em matéria de competitividade, e acompanha os desenvolvimentos anuais com base nos nove vetores da competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que assinala o início do Semestre Europeu de 2024 para a coordenação das políticas económicas. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que se centram nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]), 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 que podem correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro ([5]) («Recomendação de 2024 sobre a área do euro») em 12 de abril de 2024 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 11 de março de 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da União, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ([6]), relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, com a redação que lhe foi dada, bem como a Diretiva 2011/85/UE do Conselho ([7]), relativa aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, com a redação que lhe foi dada. Os objetivos do novo quadro de governação económica consistem em fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, bem como prevenir défices orçamentais excessivos. O novo quadro de governação económica promove também a apropriação nacional e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro tem de apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo. Um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo contém os compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos assumidos pelo Estado-Membro, e abrange um horizonte de planeamento de quatro ou cinco anos em função da duração normal da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas ([8]) nos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo tem de 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, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do produto interno bruto (PIB), bem como reduzir e/ou manter o défice orçamental das administrações públicas de modo a que fique abaixo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado 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 elaboração desses planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo, a Comissão publicou, em 21 de junho de 2024, orientações sobre as informações a incluir pelos Estados-Membros nos seus planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo e nos seus relatórios anuais de progresso. Em conformidade com os artigos 5.º e 36.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Comissão transmitiu aos Estados-Membros trajetórias de referência e informações técnicas, quando aplicável. Os Estados-Membros têm de apresentar os seus planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que o Estado-Membro e a Comissão decidam prorrogar esse prazo por um período razoável. Em conformidade com os respetivos regimes jurídicos nacionais, os Estados-Membros podem debater os seus projetos de planos de médio prazo com os

([4]) Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Recomendação do Conselho, de 12 de abril de 2024, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Regulamento (UE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento (UE) 2024/1263: 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.

respetivos parlamentos nacionais, solicitar às instituições orçamentais independentes que emitam parecer e realizar uma consulta dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo. 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 relativas a 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência que foram revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(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 de execução 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 capítulo REPowerEU ([10]). A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que indique que a Polónia cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriormente cumpridos.

(8) Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou o relatório específico de 2024 relativo à Polónia. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados pela Polónia em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2023 e fez o balanço da execução, pela Polónia, do seu plano de recuperação e resiliência. Com base nessa análise, o relatório identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a 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 União em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(9) De acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice orçamental da Polónia aumentou de 3,4 % do PIB em 2022 para 5,1 % em 2023, enquanto a dívida das administrações públicas aumentou de 49,2 % do PIB no final de 2022 para 49,6 % no final de 2023. Tal como anunciado na comunicação da Comissão de 8 de março de 2023, intitulada «Orientações em matéria de política orçamental para 2024», 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 Tratado. Esse relatório analisava a situação orçamental da Polónia, dado que, em 2023, o seu défice das administrações públicas havia excedido o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que, à luz dessa análise e após ter em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro formulado nos termos do artigo 126.º, n.º 4, do Tratado, a Comissão tenciona propor, em julho de 2024, a abertura de um procedimento relativo aos défices excessivos relativamente à Polónia, propondo que o Conselho adote uma decisão nos termos do artigo 126.º, n.º 6, do Tratado que constate a existência de uma situação de défice excessivo na Polónia.

(10) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou ([11]) 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 globalmente neutra da política orçamental ([12]), 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

([9]) ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1.

([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 (ST 15835/23 INIT; ST 15835/23 ADD 1).

([11]) Recomendação do Conselho, de 12 de julho de 2022, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2022 (JO C 334 de 1.9.2022, p. 171).

([12]) Segundo as 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, é estimado em 14,5 % em termos nominais, com base na taxa média de crescimento potencial real a 10 anos e no deflator do PIB de 2023.

fogem da Ucrânia. Ao mesmo tempo, recomendou à Polónia que estivesse pronta para poder ajustar as despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado à Polónia que aumentasse o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo e a outros fundos da União. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([13]) em 2023 foi expansionista, de 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 de 12 de julho de 2022. O contributo globalmente neutro das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional deveu-se à redução de 1,2 pontos percentuais no custo das medidas de apoio de emergência (orientadas e não orientadas) para os agregados familiares e empresas em resposta aos aumentos dos preços da energia. 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 no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União 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 e de outros fundos da União, e preservou o investimento financiado a nível nacional. A Polónia financiou investimentos públicos em prol das transições ecológica e digital e da segurança energética, tais como apoios para as redes de transporte e distribuição, a implantação das energias renováveis, as centrais eólicas marítimas, bem como para a renovação dos edifícios eficiente do ponto de vista energético e a mobilidade ecológica e inteligente. Esse investimento público é financiado pelo Mecanismo e por outros fundos da União.

(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 índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) de 4,3 % em 2024 e de 4,2 % em 2025.

(12) As previsões da Comissão da primavera de 2024 projetam um défice orçamental de 5,4 % do PIB em 2024 e um aumento do rácio dívida pública/PIB para 53,7 % até ao 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 deverá ser expansionista, de 2,4 % do PIB.

(13) De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2024, as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») no âmbito do Mecanismo deverão representar 1,0 % do PIB em 2024, face a 0,1 % do PIB em 2023. As despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo permitirão investimentos de elevada qualidade e reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo ou na dívida das administrações públicas da Polónia. Ainda segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024, as despesas apoiadas por empréstimos do Mecanismo em 2024 deverão representar 0,9 % do PIB, contra 0 % do PIB em 2023.

(14) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou ([14]) que a Polónia assegurasse uma política orçamental prudente, em especial limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional ([15]) 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 que a Comissão iria propor ao Conselho a abertura de procedimentos relativos aos défices excessivos baseados no défice com base nos dados de execução relativos a 2023. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2024, as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional pela Polónia deverão aumentar 12,8 % em 2024, ficando acima da taxa de crescimento máxima recomendada. As despesas que ultrapassam a taxa de crescimento máxima recomendada das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional correspondem a 2,0 % do PIB em 2024. Existe o risco de esta situação não ser consentânea com a recomendação do Conselho.

(15) Além disso, o Conselho recomendou à Polónia que tomasse medidas no sentido de eliminar progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. O Conselho recomendou ainda que, se novos aumentos dos preços da energia exigissem medidas de apoio novas ou continuadas, a Polónia assegurasse que tais medidas de apoio fossem orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis, tivessem um custo

([13]) 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 União. 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) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União. Um sinal negativo do indicador indica uma política orçamental expansionista, enquanto um sinal positivo do indicador indica uma política orçamental contracionista.

([14]) Recomendação do Conselho, de 14 de julho de 2023, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia 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).

([15]) 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.

acessível do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão estimou o custo orçamental líquido ([16]) das medidas de apoio de emergência à energia em 0,6 % do PIB em 2023, e projetou valores de 0,5 % em 2024 e menos de 0,1 % em 2025. Em especial, presume-se que os regimes de congelamento de preços da eletricidade e do gás permanecerão 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 ([17]). 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, tendo as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional ([18]) 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. Existe o risco de esta situação não ser consentânea com a recomendação do Conselho. Além disso, não se prevê que as poupanças correspondentes sejam utilizadas para reduzir o défice orçamental. Existe o risco de também esta situação 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 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) O Conselho recomendou ainda que a Polónia preservasse o investimento público financiado a nível nacional e assegurasse a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo 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. Este valor é consentâneo com a recomendação do Conselho. Por seu lado, a despesa pública financiada por fundos da União, incluindo subvenções ao abrigo do Mecanismo, deverá aumentar, passando 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 orçamental 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 até ao final de 2025. Para além dos elevados défices, o aumento do rácio dívida pública/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, o abono de família universal aumentou 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 União, 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 União 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

([16]) Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e as despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros extraordinários dos fornecedores de energia.

([17]) As previsões da primavera de 2024 da Comissão assumem, por princípio, que as medidas que, de acordo com a Polónia, perdurarão até ao final de 2024 terão impacto orçamental também em 2025.

([18]) 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) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União, em relação à taxa média de crescimento potencial do PIB nominal a médio prazo (10 anos), expressa como rácio do PIB nominal.

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), do Regulamento (UE) 2021/241 e com o critério 2.2 do anexo V do mesmo regulamento, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Essas reformas e investimentos deverão contribuir para responder de forma eficaz à 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 de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Polónia através das transições ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para cumprir os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência até agosto de 2026, é essencial que a Polónia prossiga a execução das reformas e acelere os investimentos, resolvendo os desafios relevantes e assegurando simultaneamente uma forte capacidade administrativa. A participação sistemática das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial a fim de assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(21) No âmbito da revisão intercalar dos programas da política de coesão, em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho ([19]), a Polónia deve rever cada programa apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo Social Europeu Mais (FSE+), pelo Fundo de Coesão e pelo Fundo para uma Transição Justa (FTJ) até março de 2025, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país para 2024, bem como o seu plano nacional em matéria de energia e clima. Essa revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da União incluído em cada programa. A Polónia registou progressos na execução dos programas da política de coesão e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, mas subsistem desafios e as disparidades regionais entre as regiões do leste e o resto do país têm vindo a aumentar continuamente. É fundamental acelerar a execução dos programas da política de coesão. As prioridades acordadas nos 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 exige 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 poderá utilizar a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa, criada pelo Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho ([20]), para apoiar a transformação da sua economia, especialmente em termos de tecnologias limpas e eficientes em termos de recursos.

(22) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no quadro do plano de recuperação e resiliência e de outros fundos da União, a Polónia enfrenta vários desafios adicionais no que respeita à escassez de mão de obra, à digitalização das empresas, aos contratos públicos, ao aquecimento urbano e à 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 vagas abertas, em comparação com 75 % a nível mundial que 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 União, 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 55 aos 64 anos). A Polónia fica aquém da meta da União para 2030 de 51,7 % de participação na educação para adultos, 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

([19]) Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([20]) Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que cria a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP), e que altera a Diretiva 2003/87/CE e os Regulamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

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 União (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 cinco 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 União. 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 50 %, inferior portanto à média da União, de 57,7 % (sendo a meta da União para 2030 de 90 %). Apenas 24,7 % das empresas ministram formação específica em tecnologias da informação e comunicação 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 deverá 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 União diminuiu 5,5 %. Se a trajetória dos últimos seis 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 União 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 conformidade com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, limitar o crescimento das despesas líquidas ([21]) em 2025 a uma taxa que permita, nomeadamente, reduzir o défice orçamental para o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado e manter a dívida pública num nível prudente a médio prazo. Melhorar a eficiência da despesa pública, nomeadamente

([21]) 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.

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 reforçar a sustentabilidade do sistema de pensões, nomeadamente tomando medidas relativas à idade efetiva de reforma e reestruturando 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. Responder aos desafios relevantes, 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 desses programas, continuar a centrar-se nas prioridades acordadas, tomando medidas para melhor apoiar e integrar os cidadãos de países terceiros, 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 de proximidade. Promover a concorrência nos processos de contratação pública, tornando esses processos mais eficientes e menos pesados, 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 no Luxemburgo, em 21 de outubro de 2024.

Pelo Conselho

O Presidente

NAGY I.