



Bruxelas, 30 de junho de 2023
(OR. en)

11152/23

ECOFIN 677
UEM 211
SOC 502
EMPL 353
COMPET 697
ENV 776
EDUC 289
RECH 321
ENER 412
JAI 923
GENDER 153
ANTIDISCRIM 147
JEUN 191
SAN 428

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. ant.:	9847/1/23 REV 1
n.º doc. Com.:	COM(2023) 621 final
Assunto:	RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO 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

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, tal como discutido pelo Conselho e pelo Conselho Europeu, com base na recomendação da Comissão COM(2023) 621 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

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

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 (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas¹, nomeadamente o artigo 9.º, n.º 2,

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 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho², 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, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu, o Mecanismo contribui para uma recuperação económica e inclusiva e para a execução de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial reformas e investimentos para promover as transições ecológica e digital e para 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. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo foi atualizada em 30 de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

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).

- (2) Em 22 de novembro de 2022, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023, que marca o início do Semestre Europeu de 2023 para a coordenação das políticas económicas. Em 23 de março de 2023, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023, que se centram nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 22 de novembro de 2022, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho³, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2023, no qual não identificou a Polónia como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou correr o risco de ser afetados por desequilíbrios. Desse modo, não seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2023, 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 euro⁴ em 16 de maio de 2023 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 13 de março de 2023.
- (3) Embora as economias da União estejam a mostrar uma resiliência notável, o contexto geopolítico continua a ter um impacto negativo. Mantendo-se firme no seu apoio à Ucrânia, a União tem centrado as suas políticas económicas e sociais na redução dos impactos negativos dos choques energéticos para os agregados familiares e empresas vulneráveis no curto prazo, bem como na prossecução dos esforços para concretizar as transições ecológica e digital, apoiar o crescimento sustentável e inclusivo, salvaguardar a estabilidade macroeconómica e aumentar a resiliência a médio prazo. A União atribui além disso uma forte prioridade ao aumento da sua competitividade e produtividade.

³ 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).

⁴ Recomendação do Conselho de 16 de maio de 2023, sobre a política económica da área do euro (JO C 180 de 23.5.2023, p. 1).

- (4) Em 1 de fevereiro de 2023, a Comissão publicou uma comunicação intitulada "Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero" ("Plano Industrial do Pacto Ecológico"). O Plano Industrial do Pacto Ecológico tem por objetivo promover a competitividade da indústria de impacto zero da União e apoiar uma rápida transição para a neutralidade climática. O Plano complementa os esforços em curso no âmbito do Pacto Ecológico Europeu e do REPowerEU. O Plano visa igualmente proporcionar um ambiente mais favorável ao aumento da capacidade de produção da União no que respeita às tecnologias e produtos de impacto zero necessários para cumprir as ambiciosas metas climáticas da União, bem como assegurar o acesso às matérias-primas críticas relevantes, nomeadamente diversificando o aprovisionamento, explorando adequadamente os recursos geológicos nos Estados-Membros e maximizando a reciclagem de matérias-primas. O Plano Industrial do Pacto Ecológico baseia-se em quatro pilares: um quadro regulamentar previsível e simplificado, um acesso mais rápido ao financiamento, a melhoria das competências e um comércio aberto para cadeias de abastecimento resilientes. Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação intitulada "Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030", articulada em torno de nove vetores que se reforçam mutuamente com o objetivo de contribuir para um quadro regulamentar favorável ao crescimento. A comunicação define prioridades estratégicas destinadas a assegurar ativamente melhorias estruturais, investimentos bem orientados e medidas regulamentares que fomentem a competitividade a longo prazo da União e dos Estados-Membros. As recomendações a seguir apresentadas contribuem para a concretização dessas prioridades.

- (5) Em 2023, 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 respondem à totalidade ou a uma parte significativa das recomendações específicas por país pertinentes formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país relativas a 2019, 2020 e 2022 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.
- (6) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵ ("Regulamento REPowerEU"), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressiva e rapidamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo assim para a segurança energética e a diversificação do aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a eficiência energética. Ao abrigo do Regulamento REPowerEU, os Estados-Membros podem acrescentar um novo capítulo REPowerEU aos seus planos nacionais de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU. Essas reformas e investimentos contribuirão igualmente para promover a competitividade da indústria de impacto zero da União, conforme descrito no Plano Industrial do Pacto Ecológico, bem como para dar resposta às recomendações específicas por país em matéria de energia dirigidas aos Estados-Membros em 2022 e, se for caso disso, em 2023. O Regulamento REPowerEU introduz uma nova categoria de apoio financeiro não reembolsável, disponibilizado aos Estados-Membros a fim de financiar novas reformas e investimentos relacionados com a energia no âmbito dos seus planos de recuperação e resiliência.

⁵ 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).

- (7) Em 8 de março de 2023, a Comissão adotou uma Comunicação que formula orientações em matéria de política orçamental para 2024 ("Comunicação de 8 de março de 2023"). A referida comunicação tem por objetivo apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas. A Comissão recordou nesse contexto que a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento será desativada no final de 2023. Para 2023-2024, apelou à adoção de políticas orçamentais que permitam assegurar a sustentabilidade da dívida no médio prazo e aumentar o crescimento potencial de forma sustentável, e convidou os Estados-Membros a indicar, nos respetivos programas de estabilidade e convergência para 2023, de que forma os seus planos orçamentais assegurarão o respeito do valor de referência de 3 % do produto interno bruto (PIB) previsto no Tratado e assegurarão uma redução plausível e continuada da dívida, ou a sua manutenção em níveis prudentes no médio prazo. A Comissão convidou igualmente os Estados-Membros a eliminarem progressivamente as medidas orçamentais nacionais introduzidas para proteger os agregados familiares e as empresas do choque dos preços da energia, começando pelas medidas de carácter mais generalizado. Indicou que, caso seja necessária uma prorrogação das medidas de apoio devido a novas pressões sobre os preços da energia, os Estados-Membros deverão orientar melhor essas medidas em benefício dos agregados familiares e empresas vulneráveis. A Comissão indicou que as recomendações orçamentais seriam quantificadas e diferenciadas. Além disso, tal como proposto na sua Comunicação de 9 de novembro de 2022, sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE, as recomendações orçamentais seriam formuladas com base na despesa primária líquida. A Comissão recomendou que todos os Estados-Membros continuassem a proteger o investimento financiado a nível nacional e a assegurar a utilização eficaz do Mecanismo e dos outros fundos da União, em especial tendo em conta os objetivos relativos às transições ecológica e digital e os objetivos em matéria de resiliência. A Comissão indicou ainda que irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor.

- (8) Em 26 de abril de 2023, a Comissão apresentou propostas legislativas para executar uma reforma abrangente das regras de governação económica da União. O objetivo central destas propostas consiste em reforçar a sustentabilidade da dívida pública e em promover um crescimento sustentável e inclusivo em todos os Estados-Membros através de reformas e investimentos. Nas suas propostas, a Comissão visa melhorar a apropriação nacional, simplificar o quadro e avançar para uma maior incidência no médio prazo, combinada com uma aplicação eficaz e mais coerente. De acordo com as Conclusões do Conselho de 14 de março de 2023, sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE, o objetivo é concluir o trabalho legislativo em 2023.
- (9) 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 Polónia⁶. 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 anteriores.

⁶ ST 9728/2022 INIT; ST 9728/2022 ADD 1.

- (10) Em 27 de abril de 2023, a Polónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2023 e o seu Programa de Convergência para 2023, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados em conjunto. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2023 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Polónia sobre os progressos realizados na concretização do seu plano de recuperação e resiliência.
- (11) Em 24 de maio de 2023, a Comissão publicou o relatório específico de 2023 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 2022 e fez o balanço da execução, pela Polónia, do seu plano de recuperação e resiliência. Tendo por base essa 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 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.

- (12) De acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Polónia aumentou de 1,8 % do PIB em 2021 para 3,7 % em 2022, enquanto a dívida das administrações públicas caiu de 53,6 % do PIB no final de 2021 para 49,1 % no final de 2022. Em 24 de maio de 2023, 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 2022, o seu défice das administrações públicas havia excedido o valor de referência previsto no Tratado, de 3 % do PIB. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido. Em conformidade com a sua Comunicação de 8 de março de 2023, a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos por défice excessivo na primavera de 2023. Subsequentemente, a Comissão declarou que irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023. A Polónia deverá ter em conta este facto na execução do seu orçamento de 2023 e na elaboração do seu orçamento para 2024.
- (13) O saldo das administrações públicas foi afetado pelas medidas de política orçamental tomadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Em 2022, as medidas de política orçamental com efeito de redução da receita incluíram taxas reduzidas de imposto sobre o valor acrescentado e dos impostos especiais sobre o consumo para a energia e os combustíveis, enquanto as medidas de política orçamental com efeito de aumento da despesa incluíram subsídios em numerário e um limite máximo dos preços da eletricidade para as famílias, bem como subsídios ao custo do gás para as empresas. A Comissão estima o custo orçamental líquido destas medidas em 1,9 % do PIB em 2022. O saldo das administrações públicas foi igualmente afetado pelo custo orçamental da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, estimado em 0,5 % do PIB em 2022. Ao mesmo tempo, o custo estimado das medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19 diminuiu para 0,7 % do PIB em 2022, partindo de 2,4 % em 2021.

- (14) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Polónia⁷ prosseguisse uma orientação orçamental favorável, inclusive graças ao estímulo proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e preservasse os investimentos financiados a nível nacional.
- (15) De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental⁸ em 2022 foi favorável, situando-se em -3,0 % do PIB, tal como recomendado pelo Conselho. Tal como recomendado pelo Conselho, a Polónia continuou a apoiar a recuperação através de investimentos financiados pelo Mecanismo. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo e outros fundos da União ascenderam a 1,0 % do PIB em 2022 (1,3 % do PIB em 2021). O investimento financiado a nível nacional teve um contributo expansionista de 0,2 pontos percentuais para a orientação orçamental⁹. A Polónia preservou portanto o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) teve um contributo expansionista, equivalente a 2,3 pontos percentuais, para a orientação orçamental. Esse contributo expansionista significativo incluiu o impacto adicional das medidas tomadas para mitigar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia (custo orçamental líquido adicional de 1,9 % do PIB), bem como o custo da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,5 % do PIB). Por conseguinte, a Polónia assegurou um controlo suficiente do crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.

⁷ Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2021 (JO C 304 de 29.7.2021, p. 98).

⁸ A orientação orçamental é dada pela variação das despesas primárias (líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19 mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União, em relação ao crescimento potencial a médio prazo. Para mais pormenores, ver a caixa 1 dos quadros estatísticos orçamentais.

⁹ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional tiveram um contributo expansionista de 0,8 pontos percentuais do PIB, em grande medida reflexo dos apoios do Estado às instituições financeiras.

- (16) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Convergência para 2023 está em consonância com as previsões da Comissão da primavera de 2023 para 2023 e depois desse ano. O Governo prevê que o PIB real cresça 0,9 % em 2023 e 2,8 % em 2024. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um crescimento ligeiramente mais baixo do PIB real, de 0,7 % em 2023 e 2,7 % em 2024, principalmente devido a um menor contributo projetado da procura interna.
- (17) No seu Programa de Convergência para 2023, o Governo prevê que o défice das administrações públicas aumente para 4,7 % do PIB em 2023. O aumento em 2023 reflete principalmente o aumento das despesas com a defesa, a saúde, os salários do setor público e a indexação das pensões, enquanto os custos das medidas destinadas a atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia deverão permanecer elevados. De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar de 49,1 % no final de 2022 para 50,5 % no final de 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice das administrações públicas de 5,0 % do PIB em 2023. Este valor é superior ao défice projetado no Programa de Convergência para 2023, principalmente devido a medidas de ajuda extraordinária aos agricultores que ainda não estavam especificadas no Programa de Convergência para 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB semelhante, de 50,5 % no final de 2023.

(18) Em 2023, o saldo da administração pública deverá continuar a ser afetado pelas medidas tomadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Essas medidas consistem principalmente em novas medidas, tais como regimes de congelamento dos preços da eletricidade e do gás e medidas de apoio para as indústrias com utilização intensiva de energia. O custo dessas medidas é parcialmente compensado por impostos sobre os lucros extraordinários dos produtores de gás e eletricidade. Tendo em conta essas receitas, as previsões da Comissão da primavera de 2023 projetam um custo orçamental líquido das medidas de apoio equivalente a 1,7 % do PIB em 2023¹⁰. A maioria das medidas para 2023 não parece direcionada para os agregados familiares nem para as empresas mais vulneráveis e não preserva plenamente os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética. Consequentemente, as previsões da Comissão da primavera de 2023 estimam o montante das medidas de apoio específicas, a ter em conta na avaliação do cumprimento da Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022¹¹, em 0,2 % do PIB em 2023 (em comparação com 0,1 % do PIB em 2022). O custo orçamental da proteção temporária das pessoas deslocadas da Ucrânia deverá diminuir em 0,2 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2022. Por último, o saldo das administrações públicas em 2023 deverá beneficiar da eliminação progressiva das medidas de emergência temporárias relacionadas com a COVID-19, que estão estimadas em 0,7 % do PIB.

¹⁰ Este valor representa o nível dos custos orçamentais anuais dessas medidas, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como – quando for o caso – as medidas ligadas às despesas de capital.

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).

- (19) Na sua Recomendação de 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou que a Polónia tomasse medidas para assegurar, em 2023, que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação política globalmente neutra¹², 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, a Polónia deveria estar pronta para poder ajustar as despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado que a Polónia 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.

¹² Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2023, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) da Polónia, utilizado para medir a orientação orçamental, é estimado em 15,5 % em termos nominais.

(20) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para uma orientação orçamental expansionista (-0,8 % do PIB), num contexto de elevada inflação. Esta situação surge na sequência de uma orientação orçamental expansionista (-3,0 % do PIB) em 2022. Além disso, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) dê um contributo expansionista, equivalente a 0,8 % do PIB, para a orientação orçamental. Esse efeito inclui o aumento em 0,1 % do PIB do custo das medidas de apoio orientadas para os agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia. Inclui também os custos mais baixos (em 0,2 % do PIB) da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia. Por conseguinte, o contributo expansionista das despesas correntes primárias líquidas financiadas a nível nacional não se deve aos apoios orientados para os agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e para as pessoas que fogem da Ucrânia. O crescimento expansionista da despesa corrente primária financiada a nível nacional é impulsionado por medidas energéticas não específicas, por despesas mais elevadas com a defesa e a saúde, bem como por aumentos permanentes dos salários e benefícios sociais do setor público. Em suma, o crescimento projetado das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional não está em consonância com a Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo e por outros fundos da União deverão ascender a 1,8 % do PIB em 2023, enquanto o investimento financiado a nível nacional deverá dar um contributo contracionista para a orientação orçamental de 0,2 pontos percentuais¹³. Assim sendo, a Polónia tenciona financiar investimentos adicionais através do Mecanismo e de outros fundos da União, não devendo preservar o investimento financiado a nível nacional. O país planeia financiar o investimento público para as transições ecológica e digital e para a segurança energética, em domínios como a eficiência energética dos edifícios, a energia eólica terrestre e marítima, o armazenamento de energia, a modernização das redes, a produção de hidrogénio e a mobilidade sustentável, que são financiados pelo Mecanismo e por outros fundos da União.

¹³ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão ter um contributo contracionista de 0,6 pontos percentuais do PIB, reflexo do efeito da retirada dos apoios do Estado às instituições financeiras em 2022.

- (21) De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o défice das administrações públicas deverá diminuir para 3,4 % do PIB em 2024. A diminuição em 2024 reflete principalmente a retirada das medidas de apoio relacionadas com a crise energética. De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 52,4 % no final de 2024. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data de finalização das previsões, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice das administrações públicas de 3,7 % do PIB em 2024. Este valor é superior ao défice projetado no Programa de Convergência para 2023, principalmente devido a medidas que ainda não estavam especificadas no programa. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB semelhante, de 53,0 % no final de 2024.
- (22) O Programa de Convergência para 2023 prevê a eliminação progressiva da maior parte das medidas de apoio à energia em 2024. A Comissão parte atualmente do princípio de que as medidas de apoio à energia terão um custo líquido de 0,3 % do PIB em 2024. O que precede assenta no pressuposto de que não surgirão novos aumentos dos preços da energia. A maior parte das medidas de apoio à energia que, segundo atualmente previsto, se deverão manter em vigor em 2024 não parece direcionada para os agregados familiares vulneráveis e não preservam plenamente os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética.

- (23) O Regulamento (CE) n.º 1466/97 apela a uma melhoria anual do saldo orçamental estrutural em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, tendo 0,5 % do PIB como valor de referência¹⁴. Tendo em conta considerações de sustentabilidade orçamental e a necessidade de reduzir o défice para um nível inferior ao valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, importará melhorar o saldo estrutural em pelo menos 0,5 % do PIB em 2024, de acordo com a Comissão. A fim de assegurar essa melhoria e em consonância com a metodologia da Comissão, o crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional¹⁵ não deverá exceder 7,8 % em 2024, tal como refletido na presente recomendação. Ao mesmo tempo, as restantes medidas de apoio à energia (atualmente estimadas pela Comissão em 1,7 % do PIB em 2023) deverão ser progressivamente eliminadas, se a evolução do mercado da energia assim o permitir, começando pelas medidas de carácter mais generalizado, e as poupanças conexas deverão ser utilizadas para reduzir o défice público. De acordo com as estimativas da Comissão, esse processo conduzirá a um crescimento das despesas primárias líquidas abaixo do crescimento máximo recomendado para 2024. Além disso, de acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2023, o crescimento das despesas correntes primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2023 não está em consonância com a Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022. Se tal se confirmar, importará garantir um menor crescimento das despesas primárias líquidas em 2024.
- (24) No pressuposto de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional de 5,6 % em 2024, valor que é inferior à taxa de crescimento recomendada. O ajustamento projetado nas previsões da Comissão da primavera de 2023 é ligeiramente inferior às poupanças resultantes da eliminação total das medidas de apoio à energia, uma vez que algumas dessas medidas deverão permanecer em vigor em 2024.

¹⁴ O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho exige igualmente um ajustamento superior a 0,5 % do PIB para os Estados-Membros com uma dívida pública superior a 60 % do PIB ou com riscos mais acentuados em matéria de sustentabilidade da dívida.

¹⁵ A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as despesas com juros e as despesas cíclicas com o desemprego.

- (25) De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o investimento público deverá manter-se estável em 4,2 % do PIB em 2024, um nível semelhante ao de 2023. O Programa de Convergência para 2023 refere-se a reformas e investimentos que deverão contribuir para a sustentabilidade orçamental e para um crescimento sustentável e inclusivo, incluindo reformas do quadro orçamental, que também fazem parte do plano de recuperação e resiliência.
- (26) O Programa de Convergência para 2023 define uma trajetória orçamental de médio prazo até 2026. De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o défice das administrações públicas deverá diminuir para 2,9 % do PIB em 2025 e manter esse nível em 2026. O défice das administrações públicas deverá, portanto, passar a ser inferior a 3 % do PIB em 2025. De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar de 52,4 % no final de 2024 para 55,4 % no final de 2026.
- (27) Continua a haver uma margem considerável para aumentar a eficiência da despesa pública em prestações sociais. As prestações sociais continuam, em grande medida, a não ser orientadas nem sujeitas a condição de recursos a nível do agregado familiar. Uma melhor orientação das prestações conduziria a uma utilização mais eficiente dos recursos públicos no combate à pobreza e no apoio às pessoas mais necessitadas.
- (28) O rápido envelhecimento da população coloca desafios ao sistema de pensões polaco. O atual sistema de pensões pressupõe uma idade de reforma que não aumenta, apesar do aumento da esperança média de vida e dos anos passados na reforma. O atual sistema de contribuições definidas torna o sistema equilibrado do ponto de vista financeiro, mas conduzirá a uma forte diminuição das futuras prestações de reforma em relação ao salário final. Muitos dos pensionistas ficarão portanto em risco de pobreza. A análise da Comissão mostra que, apenas para manter um nível de prestações próximo do nível atual, a Polónia teria de gastar mais 6,7 % do seu PIB até 2070. As recentes alterações no sistema geral de pensões e nos onerosos regimes especiais resultaram em pensões mais generosas para os atuais pensionistas. Esta situação reduziu os incentivos para trabalhar mais tempo do que a idade de reforma, que é relativamente baixa, estando fixada em 60 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, e aumentou a pressão das despesas relacionadas com o envelhecimento da população.

(29) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o critério 2.2 do anexo V do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Devido à sua adoção tardia, em junho de 2022, a execução do plano de recuperação e resiliência da Polónia sofreu atrasos significativos. O reforço da independência e imparcialidade dos tribunais e a correção da situação dos juízes afetados pelas decisões da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal nos processos disciplinares e de imunidade judicial constituem uma condição prévia para a Comissão desembolsar qualquer pagamento ao país e assegurar a proteção dos interesses financeiros da União, permitindo uma execução rápida e constante do plano. A Polónia já começou a aplicar as principais medidas do plano de recuperação e resiliência, entre as quais as reformas nos domínios do quadro orçamental, dos cuidados de saúde, da transição digital, da eficiência energética e do mercado de trabalho. Embora a Polónia não tenha apresentado oficialmente adendas ao seu plano nem um capítulo REPowerEU, estão em curso debates com a Comissão. Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 6, do Regulamento (UE) 2021/241, a Polónia expressou, em 31 de março de 2023, a sua intenção de solicitar um montante de 23 mil milhões de EUR em apoios sob a forma de empréstimos adicionais, ao abrigo do Mecanismo. A rápida inclusão do novo capítulo REPowerEU no plano de recuperação e resiliência permitirá o financiamento de reformas e investimentos adicionais em apoio dos objetivos estratégicos da Polónia nos domínios da energia e da transição ecológica. A participação sistemática e efetiva das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas, bem como a qualidade global do diálogo social, continuam a ser importantes para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além do plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

- (30) A Comissão aprovou todos os documentos de programação da política de coesão da Polónia em 2022. A rápida execução dos programas da política de coesão em complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, será essencial para concretizar as transições ecológica e digital, aumentar a resiliência económica e social e assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado na Polónia.
- (31) Além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência e nos programas da política de coesão, a Polónia enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com o clima de investimento, com a política energética e com a transição ecológica.
- (32) A independência, eficiência e qualidade do sistema judicial são essenciais para um ambiente empresarial estável e previsível, bem como para um clima de investimento favorável. Estes fatores desempenham um papel importante na consecução de um crescimento económico sustentável a médio e longo prazo. O clima de investimento na Polónia continua a ser prejudicado por graves preocupações relacionadas com o Estado de direito, incluindo a independência do poder judicial, como foi já identificado em acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (o "Tribunal de Justiça") e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Acresce ainda que, em 15 de fevereiro de 2023, a Comissão intentou uma ação junto do Tribunal de Justiça contra a Polónia devido a violações do direito da União por parte do Tribunal Constitucional polaco e da sua jurisprudência, violações essas que colocam particularmente em causa o primado do direito da União.

(33) A matriz energética da Polónia é fortemente dominada pelos combustíveis fósseis, representando o carvão cerca de 60 % e as fontes de energia renováveis apenas 13 % em 2021. A Polónia deixou de importar gás natural da Rússia a partir de abril de 2022 e petróleo a partir de fevereiro de 2023. O impacto na segurança do aprovisionamento energético do país foi atenuado pelos esforços de diversificação dos últimos anos. A Polónia tem vindo a descarbonizar a um ritmo substancialmente mais baixo do que outros Estados-Membros. Dispõe ainda de uma ampla margem de manobra para eliminar os obstáculos regulamentares e administrativos à aceleração da implantação das fontes de energia renováveis. O aumento da produção de energia a partir de fontes renováveis será fundamental para descarbonizar a economia polaca e alcançar a neutralidade climática. Para explorar o potencial das fontes renováveis, a Polónia precisa de melhorar as suas redes internas de transporte e distribuição de energia, bem como de armazenamento de energia, e reformar o seu quadro regulamentar. Deverá, em particular, aplicar medidas para eliminar os obstáculos ao processo de licenciamento de fontes de energia renováveis. Estas medidas deverão centrar-se nos seguintes aspetos: i) acelerar a inclusão das fontes de energia renováveis nos planos de ordenamento do território; ii) criar zonas propícias ao desenvolvimento de energias renováveis; iii) alterar as regras aplicáveis às licenças de ligação à rede; e iv) modernizar as redes de distribuição obsoletas e ineficientes. São necessárias mais reformas para: i) permitir que a indústria beneficie de energias limpas através de contratos a longo prazo de oferta e procura de eletricidade, nomeadamente contratos de aquisição de eletricidade; ii) eliminar as restrições impostas às comunidades de energia; e iii) promover a implantação das energias renováveis no setor do aquecimento urbano.

- (34) O consumo de gás natural da Polónia diminuiu 13 % no período compreendido entre agosto de 2022 e março de 2023, em comparação com o consumo médio de gás durante o mesmo período nos cinco anos anteriores, ligeiramente inferior à meta de redução, que é de 15 %, estabelecida no Regulamento (UE) 2022/1369 do Conselho¹⁶. A Polónia é incentivada a aumentar os esforços para reduzir temporariamente a procura de gás até 31 de março de 2024, nos termos do Regulamento (UE) 2023/706 do Conselho¹⁷. Apesar de uma série de medidas em vigor para conter a procura de energia, são necessários mais esforços para melhorar a eficiência energética, especialmente no que respeita aos edifícios residenciais e aos sistemas de aquecimento urbano. O consumo final de energia na Polónia foi de 75,2 Mtep em 2021 e tem vindo a aumentar ao longo da última década. Mais de metade da procura de energia para aquecimento dos edifícios residenciais é atualmente suprida pelo carvão, quer por utilização direta quer indiretamente no aquecimento urbano. No entanto, os edifícios residenciais continuam a ser, em grande medida, ineficientes do ponto de vista energético, contribuindo para maiores necessidades de investimento em comparação com outros países. Além disso, o setor do aquecimento urbano exige reformas específicas e investimentos intensificados para acelerar a descarbonização, aumentar a eficiência e assegurar a viabilidade financeira a longo prazo.
- (35) Entre 2005 e 2021, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes internos, com exceção da aviação, aumentaram 88,3 % na Polónia, em forte contraste com uma diminuição de 7,5 %, em média, na União. Mesmo com as medidas adicionais incluídas no plano energético e climático da Polónia, prevê-se que, até 2030, as emissões de gases com efeito de estufa deste setor continuem a ser 56 % superiores às de 2005. Com base nas reformas e investimentos do plano de resiliência e recuperação da Polónia, serão necessários mais esforços para promover modos de transporte público sustentáveis. A eletrificação do transporte interno tem de ser acompanhada da descarbonização do aprovisionamento de eletricidade, a fim de reduzir eficazmente as emissões setoriais.

¹⁶ Regulamento (UE) 2022/1369 do Conselho, de 5 de agosto de 2022, relativo a medidas coordenadas de redução da procura de gás (JO L 206 de 8.8.2022, p. 1).

¹⁷ Regulamento (UE) 2023/706 do Conselho, de 30 de março de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2022/1369 no respeitante à prorrogação do período de redução da procura para as medidas de redução da procura de gás e ao reforço da comunicação de informações e da monitorização da aplicação dessas medidas (JO L 93 de 31.3.2023, p. 1).

- (36) A escassez de mão de obra e de competências em setores e profissões essenciais para a transição ecológica, incluindo a produção, implantação e manutenção de tecnologias de impacto zero, está a criar estrangulamentos na transição para uma economia de impacto zero. Para reduzir a escassez de competências e promover a inclusão e a reafetação da mão de obra, é crucial dispor de sistemas de educação e formação de elevada qualidade, que deem resposta à evolução das necessidades do mercado laboral, bem como de medidas específicas de melhoria de competências e de requalificação. A fim de aproveitar a oferta de mão de obra não utilizada, essas medidas deverão ser acessíveis, em particular para os indivíduos e nos setores e regiões mais afetados pela transição ecológica. Na Polónia, e no contexto da transição ecológica, a escassez de mão de obra em setores-chave aumentou nos últimos anos, também devido à falta de competências pertinentes, e está a criar estrangulamentos na transição para uma economia com emissões líquidas nulas. Em 2022, a escassez de mão de obra foi identificada como um fator limitante da produção tanto na indústria (63,4 % das empresas) como na construção (74,6 % das empresas).
- (37) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2023, estando o seu parecer¹⁸ refletido na recomendação 1.

¹⁸ Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA QUE a Polónia tome medidas em 2023 e 2024 no sentido de:

1. 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. Se novos aumentos dos preços da energia exigirem medidas de apoio novas ou continuadas, garantir que tais medidas de apoio sejam orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis, tenham um custo acessível do ponto de vista orçamental e preservem os incentivos à poupança de energia.

Assegurar uma política orçamental prudente, em especial limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2024 a um máximo de 7,8 %¹⁹.

Preservar o investimento público financiado a nível nacional e assegurar a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo e de outros fundos da União, em especial para promover as transições ecológica e digital.

Para o período pós-2024, continuar a seguir uma estratégia orçamental de consolidação gradual e sustentável no médio prazo, combinada com investimentos e reformas conducentes a um maior crescimento sustentável, a fim de alcançar uma situação orçamental prudente a médio prazo.

Aumentar a eficiência da despesa pública, nomeadamente através de uma melhor orientação das prestações sociais. Garantir a adequação das futuras pensões e a sustentabilidade do sistema de pensões, tomando medidas para aumentar a idade efetiva de reforma e reestruturar os regimes de pensões preferenciais.

¹⁹ Valor que se estima corresponder a uma melhoria anual do saldo orçamental estrutural de pelo menos 0,5 % do PIB em 2024, conforme descrito no considerando 23.

2. Cumprir urgentemente os marcos e metas exigidos relacionados com a proteção dos interesses financeiros da União, a fim de permitir uma execução rápida e constante do seu plano de recuperação e resiliência. Finalizar rapidamente o capítulo REPowerEU, com vista a iniciar rapidamente a sua execução. Proceder à rápida execução dos programas da política de coesão, em estreita complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência.
3. Instaurar um clima mais propício ao investimento, nomeadamente preservando a independência judicial.
4. Acelerar a eliminação progressiva dos combustíveis fósseis e a implantação das energias renováveis. Reformar o quadro jurídico aplicável ao licenciamento da ligação à rede e às fontes de energia renováveis, incluindo as comunidades de energia, o biometano e o hidrogénio renovável. Aplicar medidas para promover a poupança de energia e uma redução da procura de gás. Aumentar o investimento na eficiência energética dos edifícios e descarbonizar o fornecimento de calor para aquecimento urbano a fim de combater a pobreza energética. Continuar a promover modos de transporte público sustentáveis. Intensificar os esforços estratégicos destinados a proporcionar e assegurar a aquisição das aptidões e competências necessárias para a transição ecológica, incluindo a renovação de edifícios.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente/A Presidente
