



Bruxelas, 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 da Polónia

**e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia
para 2012-2016**

{SWD(2013) 371 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 da Polónia

e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2012-2016

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 Europeia²,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu³,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego, «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, a qual se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, com base nas propostas da Comissão, o Conselho adotou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010 a 2014) e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros⁴, documentos que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.
- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo aprovaram um Pacto para o Crescimento e o Emprego, fornecendo um quadro coerente de ação a nível nacional,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁴ Decisão 2013/208/UE do Conselho, de 22 de abril de 2013.

da UE e da área do euro, recorrendo a todas as alavancas, instrumentos e medidas possíveis. Foram decididas as ações a empreender a nível dos Estados-Membros, em especial manifestando o seu pleno empenho na prossecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e na aplicação das recomendações específicas por país.

- (4) Em 6 de julho de 2012, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2011 da Polónia e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência atualizado da Polónia para 2011-2015.
- (5) Em 28 de novembro de 2012, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento⁵, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2013. Em 28 de novembro de 2012, a Comissão, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta⁶, em que não identificou a Polónia como um dos Estados-Membros que deveria ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (6) Em 14 de março de 2013, o Conselho Europeu aprovou as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental, assim como medidas para promover o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, restabelecer as condições normais de concessão de crédito à economia, promover o crescimento e a competitividade, combater o desemprego e as consequências sociais da crise e modernizar a administração pública.
- (7) Em 30 de abril de 2013, a Polónia apresentou o seu Programa de Convergência para o período de 2013-2016 e o seu Programa Nacional de Reformas de 2013. A fim de ter em conta as suas interligações, os dois programas foram avaliados em simultâneo.
- (8) A Polónia realizou esforços consideráveis de consolidação no período de 2011-2012, em conformidade com a recomendação do Conselho. No entanto, tendo em conta a deterioração da situação económica mundial, o prazo para corrigir a situação de défice excessivo não foi respeitado, sendo necessário mais tempo para o corrigir. De acordo com a análise do Programa de Convergência de 2013 realizada ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho considera que o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais constantes do programa é otimista. Em especial, prevê que o consumo e o investimento privados aumentem mais fortemente do que o esperado nas previsões da primavera de 2013 da Comissão, provocando um aumento da taxa de crescimento global em 2013 (1,5 % contra 1,1 %). O objetivo da estratégia orçamental delineada no programa é reduzir o défice para 3,5 % do PIB até 2013 (um ano após o prazo original de 2012 previsto no quadro do PDE) e atingir o objetivo orçamental de médio prazo (OMP) até 2016. No entanto, o Programa de Convergência de 2013 pretende reduzir o défice nominal abaixo de 3 % do PIB apenas em 2015. Tendo em conta a previsão de crescimento demasiado otimista e as projeções de receitas do programa, o Conselho considera que o esforço orçamental previsto pelas autoridades não é compatível com uma correção efetiva do défice excessivo até 2013, a não ser que sejam tomadas medidas adicionais significativas para intensificar os esforços deste ano. O programa baseia-se num cenário otimista e não está suficientemente suportado por medidas pormenorizadas para assegurar de forma credível a correção do défice até 2014. Por conseguinte, são necessários esforços suplementares com base em medidas pormenorizadas para 2013 e 2014. As autoridades não aproveitaram plenamente o ambiente de crescimento anterior

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

à crise para reformar a estrutura da despesa pública e dar prioridade às rubricas geradoras de crescimento. O programa confirma o anterior OMP de -1 % do PIB, que reflete os objetivos do Pacto. Com base no défice estrutural (recalculado), o OMP não deverá ser atingido até 2016, tal como previsto no programa, dado que o progresso anual previsto no sentido do OMP de 0,3 % do PIB (em termos estruturais) em 2015 e 0,7 % do PIB em 2016 não é suficiente. A taxa de crescimento da despesa pública, tendo em conta as medidas discricionárias do lado da receita, está de acordo com o valor de referência do Pacto de Estabilidade e Crescimento durante todo o período de programação. Nos últimos anos do programa, também poderão ser necessários esforços adicionais, bem como alterações na composição do ajustamento, na medida em que o progresso no sentido do OMP depende fundamentalmente de cortes significativos na despesa com investimento público e não está suficientemente suportado por medidas pormenorizadas. As projeções apontam para que a dívida pública da Polónia se mantenha abaixo dos 60 % do PIB durante o período de vigência do programa. As autoridades nacionais preveem que, em geral, esta se mantenha constante, ligeiramente acima de 55,5 % do PIB até 2014/2015 (vindo a diminuir em 2016), ao passo que a Comissão, tendo em conta os eventuais riscos associados aos planos de consolidação e às medidas de redução da dívida, prevê um aumento para cerca de 59 % do PIB em 2014. O cumprimento das obrigações fiscais continua a ser uma questão fundamental no contexto da luta contra a evasão fiscal, que exige igualmente a redução dos encargos administrativos para os contribuintes e a melhoria da eficiência da administração fiscal. Para garantir o êxito da estratégia de consolidação orçamental, é importante que esta seja apoiada por reformas estruturais globais.

- (9) A baixa percentagem das despesas que estimulam o crescimento (educação, investigação e inovação) e a diminuição do investimento público prejudicam as perspetivas de crescimento a longo prazo. O setor da saúde na Polónia está confrontado com limitações no acesso aos cuidados e uma fraca eficiência a nível de custos, embora se preveja que as despesas com cuidados de saúde venham a aumentar consideravelmente a médio e longo prazo devido ao envelhecimento da população, aumentando a pressão sobre as finanças públicas. O sistema poderia ser melhorado mediante o reforço dos cuidados primários e dos sistemas de orientação das vítimas, explorando os ganhos potenciais de eficiência em termos de custos da prestação de cuidados hospitalares.
- (10) O Governo polaco ainda não aplicou uma regra para as despesas permanentes que seja coerente com o Sistema Europeu de Contas (SEC). A Polónia também não registou quaisquer progressos no planeamento a médio prazo e na melhoria da coordenação entre os diferentes níveis da administração no quadro do processo orçamental.
- (11) O desemprego dos jovens está a aumentar, em larga medida em resultado da falta de adequação entre os resultados do ensino e as necessidades do mercado de trabalho. Embora as reformas aplicadas nos sistemas de ensino visem abordar o desfasamento entre as competências e os empregos disponíveis, continua a ser necessário aumentar a disponibilidade de estágios e formação no local de trabalho, a fim de reforçar a cooperação entre os estabelecimentos de ensino e os empregadores e melhorar a qualidade do ensino. A criação de uma «Garantia para a Juventude», baseada nos esforços atuais, contribuiria para apoiar a entrada dos jovens no mercado de trabalho. A percentagem de adultos que participam na aprendizagem ao longo da vida continua a ser muito baixa e a adoção da estratégia de aprendizagem ao longo da vida encontra-se pendente.

- (12) No que diz respeito ao pré-escolar, os esforços do Governo têm-se concentrado na execução do «Programa Infância». Em consequência, o número de creches quase duplicou nos últimos dois anos, embora em termos relativos continuem a ser muito poucas, não satisfazendo a procura. A Polónia só tomou algumas medidas de efeito diminuto para resolver o problema da utilização extensiva do emprego temporário. O país é o terceiro com a maior percentagem de contratos de trabalho a prazo da UE, em especial no grupo etário dos 15 aos 24 anos. Embora os contratos de trabalho a prazo sejam frequentemente apresentados como um instrumento para os desempregados entrarem no mercado de trabalho, passando posteriormente para contratos indeterminados, esta não parece ser a situação da maioria dos trabalhadores polacos. Em vez disso, a utilização generalizada destes contratos parece ter um impacto negativo na qualidade do capital humano e na produtividade, dado que os trabalhadores temporários tendem a ter menos acesso à formação profissional. Como a penalização salarial é relativamente elevada nos contratos a prazo, isso conduz a uma das maiores taxas de trabalhadores que vivem abaixo do limiar de pobreza da UE. Além disso, está generalizado o recurso a contratos temporários renováveis, com a redução significativa dos direitos de proteção social. De acordo com o relatório governamental «Juventude 2011», mais de 50 % dos jovens trabalhadores estão empregados ao abrigo deste tipo de contratos.
- (13) A Polónia apresenta baixas taxas de emprego dos trabalhadores mais idosos. Embora as possibilidades de reforma antecipada tenham sido significativamente reduzidas e o sistema de pensões tenha sido objeto de uma reforma geral, continua a existir um regime especial de pensões para os mineiros. Além disso, o sistema de segurança social dos agricultores (KRUS) cria incentivos para a permanência dos pequenos agricultores no setor agrícola, sobretudo porque os rendimentos dos agricultores individuais não são corretamente registados no sistema. Esta situação resulta em desemprego oculto nas áreas rurais, o que prejudica o aumento da produtividade e afeta a mobilidade da mão-de-obra a nível regional e setorial.
- (14) A Polónia está entre os países da UE com o nível mais baixo de I&D e apresenta um dos piores desempenhos nos indicadores mais amplos de inovação. Em 2011, o rácio global da despesa em I&D sobre o PIB da Polónia foi de 0,77 %, um dos mais baixos da UE. Em especial, a despesa dos privados em I&D é baixa (0,2 % do PIB em 2011). As empresas polacas têm estado fortemente dependentes da absorção de tecnologia, ou seja, da aplicação de tecnologias já existentes através de investimento em capital fixo. Embora esta situação tenha sido bem-sucedida na obtenção de ganhos de produtividade e para o crescimento económico, a Polónia necessita agora de uma transição para um modelo mais baseado na inovação endógena. As reformas dos sistemas científicos e de ensino superior deram início a um importante processo de reestruturação, com ênfase na cooperação entre a ciência e a indústria. Não é ainda possível proceder à avaliação destas reformas. É necessária uma abordagem mais holística para congregar os esforços nos domínios da investigação, da inovação e da política industrial e garantir a existência dos instrumentos necessários para apoiar todo o ciclo de inovação.
- (15) Existe ainda um grande potencial de melhoria da eficiência energética em todos os setores da economia polaca, nomeadamente através do isolamento dos edifícios, e esses ganhos poderão estimular o crescimento. A rede elétrica nacional ainda está congestionada, mas os planos que visam criar uma maior capacidade de interligação com os mercados vizinhos estão a avançar. A concorrência no mercado do gás continua a ser afetada por uma série de fatores, nomeadamente a eliminação

progressiva dos preços regulados ainda estar por concluir, o operador histórico deter uma quota de cerca de 97 % dos mercados retalhista e grossista e 90 % das importações de gás natural serem provenientes da Rússia.

- (16) Apesar de alguns progressos, o subdesenvolvimento da infraestrutura de transportes continua a ser um dos grandes obstáculos ao crescimento. Os grandes projetos de infraestruturas rodoviárias têm avançado, mas os projetos de investimento no transporte ferroviário continuam em grande medida atrasados. A infraestrutura ferroviária degradada exige investimentos cada vez mais vultuosos, dado que só 36 % dos cerca de 20 000 km de linhas de caminho-de-ferro em funcionamento se encontram em bom estado técnico. Apesar dos esforços recentes, a Polónia ainda está consideravelmente atrasada, relativamente aos outros Estados-Membros, no aproveitamento do potencial de crescimento das tecnologias da informação e da comunicação (TIC). A cobertura de banda larga fixa é a mais baixa da UE, quer a nível nacional quer nas zonas rurais. O investimento nas redes de abastecimento de água continua a ser insuficiente.
- (17) A administração pública da Polónia tem um desempenho inferior ao da média da UE. Os principais problemas incluem a transparência, a complexidade do sistema fiscal e os custos de conformidade, o aumento da duração média dos processos civis e comerciais, bem como a morosidade dos processos de insolvência e as baixas taxas de recuperação. A utilização da administração pública eletrónica continua a ser inferior à média da UE. A Polónia deu início a uma reforma destinada a facilitar o acesso às profissões regulamentadas, que está atrasada relativamente ao calendário inicialmente anunciado.
- (18) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise global da política económica da Polónia. Analisou o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas. A Comissão tomou em consideração, não só a importância desses programas e compromissos para a sustentabilidade da política socioeconómica e orçamental da Polónia, mas também a conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União Europeia através de um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações (1) a (7) apresentadas em seguida.
- (19) À luz desta apreciação, o Conselho examinou o Programa de Convergência da Polónia e o seu parecer⁷ está refletido, em especial, na recomendação (1) apresentada em seguida.

RECOMENDA que a Polónia tome medidas, no período 2013-2014, com vista a:

1. Reforçar e executar a estratégia orçamental para o ano de 2013 e seguintes, suportada por medidas suficientemente especificadas para 2013 e 2014, de modo a assegurar uma correção atempada do défice excessivo até 2014 de forma sustentável e atingir o esforço orçamental especificado nas recomendações do Conselho no âmbito do PDE. A correção duradoura dos desequilíbrios orçamentais exige uma aplicação credível de reformas estruturais ambiciosas, que deverá aumentar a capacidade de ajustamento e reforçar o potencial de crescimento e de emprego. Uma vez corrigida a situação de défice excessivo, prosseguir o esforço de ajustamento estrutural que permita à Polónia a atingir o objetivo de médio prazo até 2016. Com vista a melhorar a qualidade das finanças públicas, minimizar os cortes nos investimentos geradores

⁷ Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

de crescimento, reavaliar as políticas de despesas melhorando o direcionamento das políticas sociais e o aumentando a eficácia e eficiência da despesa no setor dos cuidados de saúde. Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais, em especial, aumentando a eficiência da administração fiscal.

2. Assegurar a adoção de uma regra para as despesas permanentes em 2013, em conformidade com as regras do Sistema Europeu de Contas. Tomar medidas para reforçar os mecanismos de coordenação orçamental anual e a médio prazo os entre os diferentes níveis da administração pública.
3. Intensificar os esforços para reduzir o desemprego dos jovens, por exemplo, através de uma «Garantia para a Juventude», nomeadamente aumentando a disponibilidade de estágios e formação no local de trabalho, reforçando a cooperação entre os estabelecimentos de ensino e os empregadores e melhorando a qualidade do ensino. Adotar a proposta de estratégia de aprendizagem ao longo da vida. Combater a pobreza entre os trabalhadores e a segmentação do mercado de trabalho através de uma melhor transição dos contratos a prazo para empregos efetivos e da redução do recurso excessivo a contratos temporários.
4. Prosseguir os esforços no sentido de aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho, nomeadamente através do investimento em estruturas de acolhimento de crianças e de educação pré-primária acessíveis e de qualidade, assegurando que estas dispõem de financiamento estável e de pessoal qualificado. Com vista a melhorar a mobilidade setorial da mão-de-obra, tomar medidas permanentes para reformar o sistema de segurança social dos agricultores (KRUS). Eliminar progressivamente o sistema especial de pensões para os mineiros, tendo em vista a sua integração no regime geral. Apoiar a reforma geral do sistema de pensões com medidas de promoção da empregabilidade dos trabalhadores mais idosos, a fim de aumentar a idade de saída do mercado de trabalho.
5. Tomar medidas adicionais para garantir um enquadramento empresarial propício à inovação, reforçando os elos entre a investigação, a inovação e a política industrial, através de um maior desenvolvimento de instrumentos renováveis e incentivos fiscais e de uma melhor orientação dos instrumentos existentes para as diferentes fases do ciclo de inovação.
6. Renovar e alargar capacidade de geração de energia e melhorar a eficiência em toda a cadeia energética. Acelerar e alargar o desenvolvimento da rede elétrica, incluindo as interligações transfronteiriças, e eliminar os obstáculos ao comércio transfronteiriço de eletricidade. Reforçar a concorrência no setor do gás, eliminando gradualmente os preços regulamentados. Reforçar o papel e os recursos da entidade reguladora do mercado dos transportes ferroviários e assegurar sem mais demoras a realização efetiva dos projetos de investimento no setor ferroviário. Acelerar os esforços para aumentar a cobertura de banda larga. Melhorar a gestão dos resíduos e da água.
7. Tomar novas medidas destinadas a melhorar o enquadramento empresarial, simplificando a execução dos contratos e as condições de obtenção das licenças de construção, bem como reduzindo o custo do cumprimento das obrigações fiscais. Adotar e aplicar a planeada liberalização do acesso aos serviços profissionais.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*