



Bruxelas, 5.6.2019  
COM(2019) 521 final

Recomendação de

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**

**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia de 2019**

Recomendação de

## **RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**

**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia de 2019**

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 económicas<sup>1</sup>, 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) Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado a Polónia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2019 relativo à Polónia<sup>2</sup> foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Polónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018, o seguimento

---

<sup>1</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> SWD(2019) 1020 final.

dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos objetivos nacionais definidos no quadro da estratégia Europa 2020.

- (3) Em 26 de abril de 2019, a Polónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e, em 29 de abril de 2019, o seu Programa de Convergência de 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>3</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica<sup>4</sup>.
- (5) A Polónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência de 2019, o governo projeta uma ligeira deterioração do saldo nominal, passando de um défice de 0,4 % do PIB (em 2018) para 0,6 % do PIB em 2022, com um défice de 1,7 % do PIB em 2019 e 0,2 % em 2020. O saldo estrutural recalculado, com um défice de 1,1 % do PIB, será próximo do objetivo orçamental de médio prazo, que consiste num défice estrutural de 1,0 % do PIB em 2022. De acordo com o Programa de Convergência de 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir, passando de 48,9 % do PIB (em 2018) para 40,6 % até 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é realista. Por outro lado, não foram suficientemente especificados os pormenores operacionais das medidas necessárias para permitir a concretização dos objetivos planeados em matéria de défice a partir de 2020.
- (6) O Programa de Convergência de 2019 indica que a Polónia aplicou medidas compensatórias relacionadas com a seca e que o seu impacto orçamental em 2018 foi significativo. O Programa de Convergência fornece elementos suficientes sobre o âmbito e a natureza destas despesas orçamentais adicionais. O tratamento específico das despesas relacionadas com a seca poderá ser considerado no âmbito de aplicação da «cláusula relativa a ocorrências excecionais». De acordo com a Comissão, as despesas adicionais elegíveis relacionadas com a seca elevaram-se a 0,07 % do PIB em 2018. O disposto no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 pode aplicar-se a estas despesas adicionais, uma vez que o carácter excepcional da seca faz com que seja considerada uma ocorrência excepcional com um impacto significativo nas finanças públicas da Polónia, e que a sustentabilidade não será comprometida por se autorizar um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o

---

<sup>3</sup> Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

ajustamento exigido em direção ao objetivo orçamental de médio prazo para 2018 foi reduzido de modo a ter em conta estas despesas adicionais.

- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Polónia que assegurasse que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas<sup>5</sup> não excedia 4,2 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento orçamental recomendado em 2019.
- (8) Em 2020, tendo em conta as projeções da Polónia que apontam para um hiato do produto de 2,0 % do PIB, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 4,4 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio significativo em relação a esse requisito em 2020. Em termos gerais, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (9) A Polónia realizou progressos significativos para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. Ao mesmo tempo, o país beneficiou de um forte crescimento económico, o mercado de trabalho foi dinâmico e a percentagem de contratos de trabalho sujeitos a contribuições para a segurança social tem vindo a aumentar gradualmente. Todos estes fatores contribuíram para um aumento da receita pública. Uma parte do aumento da receita é de natureza cíclica e pode atenuar-se quando o ambiente macroeconómico se deteriorar. Paralelamente, a despesa pública em percentagem do PIB foi aumentando ao longo dos últimos anos. Várias novas categorias de despesas são de carácter permanente e podem não ser fáceis de alterar num futuro próximo. Além disso, as finanças públicas da Polónia enfrentarão pressões no sentido de um aumento da despesa, em especial devido ao envelhecimento da população. Estes fatores ampliam a necessidade de novos instrumentos para reforçar a gestão da despesa, incluindo uma avaliação regular da sua eficácia e eficiência. Embora em 2018 a Polónia tenha continuado a trabalhar para melhorar o processo orçamental, a reforma global é complexa e será aplicada por etapas ao longo de vários anos. Embora o quadro orçamental seja robusto e as instituições independentes desempenhem algumas das funções tipicamente desempenhadas pelos conselhos orçamentais, a Polónia continua a ser o único Estado-Membro sem um conselho orçamental independente. Embora a Polónia não tenha feito qualquer progresso no sentido de limitar a utilização extensiva de taxas reduzidas de imposto sobre o valor acrescentado, o governo lançou uma reforma que potencialmente tornará as taxas menos complexas e menos propensas a erros.
- (10) A idade média de reforma foi aumentando até 2017, refletindo as reformas empreendidas no passado como a supressão das opções de reforma antecipada e o aumento gradual da idade legal de reforma. Em 2018, a idade média de reforma diminuiu tanto para os homens como para as mulheres, refletindo a diminuição da idade legal de reforma introduzida no final de 2017. Um aumento contínuo da idade

---

<sup>5</sup> A despesa pública primária líquida inclui as despesas públicas totais, com exclusão das despesas com juros, das despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e das alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida por um período de quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos de receitas impostos por lei. As medidas excecionais, tanto do lado das receitas como das despesas, são compensadas.

efetiva de reforma é crucial para a participação no mercado de trabalho e, por conseguinte, para o crescimento económico, tendo em conta o declínio da população em idade ativa. É igualmente crucial assegurar a adequação das futuras pensões, prevenir a pobreza na terceira idade e, dessa forma, melhorar a sustentabilidade orçamental do sistema de pensões. A redução da idade legal de reforma, para 60 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, introduzida no outono de 2017, terá um impacto negativo significativo nos futuros níveis das prestações de reforma e introduzirá um fosso significativo entre homens e mulheres a este respeito. Os regimes de pensões preferenciais existentes implicam custos orçamentais e reduzem a mobilidade dos trabalhadores entre setores. O sistema especial de segurança social dos agricultores, subsidiado em cerca de 0,8 % do PIB, prejudica a mobilidade laboral e contribui para o desemprego oculto no setor agrícola.

- (11) O ambiente macroeconómico favorável contribuiu para o bom desempenho do mercado de trabalho polaco nos últimos anos. As taxas de emprego continuaram a aumentar, enquanto as taxas de desemprego, após vários anos de declínio, estabilizaram num nível historicamente baixo, inferior a 4 % em 2018. No entanto, a participação de certos grupos na força de trabalho, em especial as mulheres, os trabalhadores pouco qualificados e os mais idosos, tem-se mantido baixa comparativamente a outros Estados-Membros. Os incentivos ao trabalho proporcionados pelo sistema de segurança social polaco são insuficientes. O abono de família reduziu a pobreza e as desigualdades, mas teve um efeito negativo na participação dos progenitores, sobretudo das mulheres, no mercado de trabalho devido à sua dimensão e conceção. A taxa de inscrição das crianças com menos de três anos de idade em estruturas formais de acolhimento continua a ser uma das mais baixas da UE. Além disso, os cuidados de longa duração são maioritariamente prestados por familiares, sem quase qualquer apoio institucional, o que impede os cuidadores de trabalhar. A redução da idade legal de reforma incentivou alguns trabalhadores mais velhos a abandonar o mercado de trabalho. A migração proveniente de países terceiros tem ajudado a satisfazer o aumento da procura de mão de obra, mas há sinais de que poderá ser difícil assegurar um fluxo contínuo de trabalhadores migrantes.
- (12) Entre 2015 e 2017, a Polónia adotou medidas de combate à segmentação do mercado de trabalho, limitando a possibilidade de abuso do trabalho temporário, aumentando as contribuições para a segurança social em alguns contratos atípicos de trabalho e introduzindo um salário mínimo por hora para alguns desses contratos. A percentagem de contratos temporários, apesar de ter vindo a diminuir desde 2015, graças às medidas tomadas e devido à escassez de trabalhadores, e de este processo ter acelerado em 2018, continua a ser uma das mais elevadas da UE. Não houve alterações legislativas para resolver este problema uma vez que a reforma do código do trabalho acabou por não ser aplicada. A adequação das futuras pensões dos trabalhadores independentes e de certos contratos atípicos surge como um potencial problema.
- (13) Um sistema de ensino e formação de qualidade, com uma perspetiva ao longo da vida, apoiado por um investimento suficiente, poderá ser um fator crucial para apoiar as perspetivas de crescimento futuro na Polónia. Dotar as pessoas das aptidões e competências necessárias para encontrarem emprego num mercado de trabalho em rápida mutação é de importância crucial para incentivar a participação na força de trabalho e a capacidade inovadora da economia. A taxa de participação de adultos na educação e na formação é muito inferior à média da UE e a formação profissional nas empresas é subutilizada. Esta situação, bem como a existência de lacunas em matéria de competências digitais, literacia e numeracia, sobretudo entre os adultos que não

frequentaram o ensino superior, compromete a sua empregabilidade. A qualidade insuficiente da formação dos professores e as lacunas nas suas competências são suscetíveis de ter um impacto negativo na qualidade da educação. Verificam-se igualmente insuficiências no sistema de garantia de qualidade do ensino superior. Apesar das recentes reformas no ensino profissional e no ensino superior, ainda não existe uma coordenação eficaz da educação de adultos e o impacto das diferentes medidas setoriais na qualidade da educação e da formação ministradas e nos níveis de competências não é claro.

- (14) As perspetivas económicas a longo prazo da Polónia dependem do desenvolvimento da capacidade de inovação da economia. No entanto, a Polónia continua a apresentar um nível baixo de inovação, com setores de baixa tecnologia que representam uma parte importante da estrutura económica do país e importantes disparidades regionais em termos de inovação. Embora tenham sido tomadas algumas medidas para melhorar a cooperação entre a ciência e as empresas, persistem alguns obstáculos, financeiros e de outra natureza. Em especial, os procedimentos administrativos complexos e as competências limitadas dos académicos na gestão de projetos público-privados de investigação e desenvolvimento continuam a ser os principais obstáculos. Os *clusters* e as redes empresariais formais, especialmente entre as pequenas e médias empresas e as grandes empresas, desempenham um papel limitado na difusão de soluções inovadoras. A reforma do ensino superior introduzida em 2018 melhorou alguns aspetos da paisagem científica polaca, mas abordou só parcialmente questões importantes como a fragmentação do setor da investigação, os salários dos investigadores ou a internacionalização da ciência polaca. A despesa interna bruta em investigação e desenvolvimento manteve-se em cerca de metade da média da União em 2017, com importantes disparidades regionais.
- (15) Os resultados em matéria de saúde continuaram a melhorar, mas permanecem abaixo da média da UE, sendo a esperança de vida dos homens inferior à das mulheres em 8,2 anos, ao passo que a diferença entre a população com níveis mais elevados e mais baixos de instrução é de 10 anos. O acesso ao sistema de saúde e a sua eficácia são afetados pelo baixo nível de despesa e pela escassez de pessoal. O número de médicos e enfermeiros em atividade em relação à população encontra-se entre os mais baixos da União, estando um quarto do pessoal médico acima da idade da reforma. As necessidades de serviços médicos não satisfeitas diminuíram em 2017, mas continuam a ser das mais elevadas da UE, e os tempos de espera para certos procedimentos aumentaram substancialmente desde 2010. A Polónia elaborou mapas das necessidades em matéria de cuidados de saúde, mas ainda não os converteu em instrumentos de apoio às decisões de aquisição de serviços de saúde e de investimento. O sistema de cuidados de saúde continua a ser excessivamente hospitalar e os cuidados primários e ambulatoriais continuam a estar pouco desenvolvidos. O sistema de cuidados continuados é fraco, carece de serviços normalizados e de uma abordagem estratégica coerente. A maior parte dos cuidados de longa duração são prestados por prestadores informais de cuidados, frequentemente familiares com pouca assistência institucional. Em 2017, as despesas de saúde pública da Polónia totalizaram 4,7 % do PIB, muito abaixo da média da UE (7 % do PIB). A Polónia tenciona aumentar gradualmente estas despesas nos próximos anos. No entanto, tal poderá ser difícil de alcançar, dado que os planos recentemente anunciados de aumento das transferências sociais para os agregados familiares de médio e elevado rendimento limitarão a margem de manobra orçamental no futuro.

- (16) Embora as infraestruturas tenham melhorado significativamente na Polónia, alguns setores apresentam ainda importantes lacunas em matéria de conectividade. Os investimentos rodoviários a realizar até 2024, de acordo com o programa nacional de construção rodoviária, concentrar-se-ão principalmente na parte oriental da Polónia, deixando algumas regiões do norte com menos ligações. Há ainda lacunas significativas nos caminhos de ferro da rede transeuropeia de transportes e o investimento no setor ferroviário está a avançar mais lentamente do que no rodoviário. A taxa de mortalidade rodoviária continua a ser uma das mais altas da União. As cidades enfrentam cada vez mais desafios de mobilidade, como o congestionamento e a poluição atmosférica gerada pelo aumento da frota de automóveis de passageiros e a elevada percentagem de veículos velhos. As emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos cinco anos. Os atuais incentivos à utilização de transportes coletivos ou de baixas emissões e a modos de transporte ativos são insuficientes para fazer face a estes desafios. A conectividade fixa à Internet na Polónia continua a ser uma das mais baixas da União, com a banda larga ultrarrápida disponível principalmente nas grandes cidades.
- (17) A economia polaca é uma das menos eficientes em termos de emissões de carbono na União. O isolamento deficiente dos edifícios públicos e privados contribui para um maior consumo de energia e para a pobreza energética. A Polónia tem também as cidades com mais poluição atmosférica da União, especialmente nas regiões do sul e do centro. Investir numa maior eficiência energética, em especial no setor imobiliário, aumentando a percentagem de produção de energia limpa e com baixas emissões de carbono e apoiando a redução das emissões dos transportes, reduziria a dependência dos combustíveis fósseis e limitaria a poluição atmosférica, reduzindo simultaneamente os custos sociais e melhorando a qualidade de vida. O atual quadro legislativo, incluindo a lei relativa ao armazenamento de gás, a lei de congelamento do preço da eletricidade e a regulamentação em matéria de parques eólicos terrestres, podem prejudicar os investimentos nos mercados da eletricidade e do gás e afetar a competitividade a longo prazo do setor energético da Polónia e das indústrias com utilização intensiva de energia.
- (18) A qualidade da legislação nova e revista e um ambiente empresarial estável e previsível têm grande importância para a manutenção de condições económicas favoráveis e para apoiar o aumento do investimento privado. O quadro regulamentar instável e outros obstáculos à expansão das empresas estão a afetar negativamente a atividade de investimento e a produtividade. O estabelecimento de um diálogo eficaz com todas as partes interessadas contribuiria para melhorar a qualidade da legislação e - limitando o número de revisões necessárias - contribuiria positivamente para a estabilidade do ambiente empresarial. Por conseguinte, o reforço do papel das consultas dos parceiros sociais e das consultas públicas - garantindo um período de tempo suficiente para as consultas, melhorando a aceitação dos pareceres das partes interessadas reunidos no processo e limitando o número de leis isentas de consultas - contribuiria substancialmente para minimizar a carga administrativa resultante das alterações frequentes da legislação, para aumentar o investimento e para promover um crescimento económico sustentável a longo prazo. A Comissão considera que o risco de violação grave do Estado de direito na Polónia persiste e que a situação está a deteriorar-se, uma vez que muitas das medidas contestadas estão a ser aplicadas e consolidadas. Estas preocupações são objeto de processos atualmente em curso perante o Tribunal de Justiça europeu e no contexto do artigo 7.º do TUE. A segurança jurídica e a confiança na qualidade e previsibilidade das políticas e instituições regulamentares, fiscais e outras, são fatores importantes para o investimento.

- (19) A programação dos fundos da UE para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país<sup>6</sup>, permitindo que a Polónia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, atendendo às disparidades regionais.
- (20) Nos últimos anos, o papel do Estado aumentou fortemente nos setores bancário, dos seguros e da energia. Uma maior participação do Estado representa um novo desafio para a concorrência, bem como para o quadro regulamentar e de governo. A qualidade do governo e a independência dos reguladores e dos supervisores é, por conseguinte, cada vez mais importante, tendo em conta os interesses potencialmente antagónicos e as ligações mais fortes entre as funções soberanas e financeiras.
- (21) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência de 2019, estando o seu parecer<sup>7</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 seguinte,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Polónia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excede 4,4 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Adotar novas medidas para reforçar a eficiência da despesa pública, melhorando designadamente o processo orçamental.
2. Garantir a adequação futura das pensões e a sustentabilidade do regime de pensões, tomando medidas para aumentar a idade efetiva de reforma e reestruturando os regimes preferenciais de pensões. Tomar medidas para aumentar a participação no mercado de trabalho, inclusive através da melhoria do acesso aos serviços de acolhimento de crianças e de cuidados continuados e eliminando os obstáculos que ainda existem a formas de emprego mais permanentes. Promover a qualidade da educação e das competências relevantes para o mercado de trabalho, especialmente através da educação de adultos.
3. Reforçar a capacidade de inovação da economia, nomeadamente através do apoio às instituições de investigação e da sua colaboração mais estreita com as empresas. Centrar a política económica respeitante ao investimento na inovação, nos transportes, nomeadamente na sua sustentabilidade, nas infraestruturas digitais e de energia, na saúde e nas energias limpas, tendo em conta as disparidades regionais. Melhorar o quadro regulamentar, nomeadamente reforçando o papel das consultas dos parceiros sociais e das consultas públicas no processo legislativo.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho  
O Presidente*

---

<sup>6</sup> SWD(2019) 1020 final.

<sup>7</sup> Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.