

PARECER DO CONSELHO
de 27 de Fevereiro de 2007
sobre o Programa de Convergência actualizado da Polónia para 2006-2009

(2007/C 72/04)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

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 ⁽¹⁾, nomeadamente o n.º 3 do artigo 9.º,

Tendo em conta a Recomendação da Comissão,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

EMITIU O PRESENTE PARECER:

- (1) Em 27 de Fevereiro de 2007, o Conselho examinou o Programa de Convergência actualizado da Polónia relativo ao período de 2006-2009.
- (2) O cenário macroeconómico subjacente ao Programa prevê que o crescimento do PIB em termos reais atinja 5,4 % em 2006 e estabilize globalmente durante a parte restante do período de programação (em cerca de 5,25 %, em média). com base nos dados actualmente disponíveis, afigura-se que este cenário se baseia em pressupostos de crescimento prudentes para 2007 e bastante optimistas em seguida, atendendo nomeadamente a que o mercado de trabalho pode não melhorar tão rapidamente quanto previsto no Programa. As projecções do Programa em matéria de inflação afiguram-se realistas, mas tendem a subestimar os riscos no final do período de programação, associados, designadamente, às crescentes pressões salariais resultantes da contracção da oferta no mercado de trabalho.
- (3) O Programa de Convergência de Janeiro de 2006 fixou o objectivo para o défice das administrações públicas em 2006 em - 2,6 % do PIB, enquanto as previsões estabelecidas pelos serviços da Comissão no Outono de 2006 apontam para - 2,2 % do PIB e a actualização do Programa de Convergência de Novembro de 2006 estima que esse défice seja de - 1,9 % do PIB nesse ano. Estes resultados mais favoráveis do que os previstos resultam essencialmente da execução incompleta dos programas das despesas (especialmente transferências sociais e investimentos públicos), enquanto o aumento dos rendimentos resulta, em primeiro lugar, de um crescimento mais vigoroso do que previsto. Como autorizado durante o período de transição previsto para a aplicação da Decisão do Eurostat, de 2 de Março de 2004, relativa à classificação sectorial dos sistemas de pensões de reforma em regime de capitalização ⁽²⁾, que termina na Primavera de 2007, os dados relativos ao défice supracitados excluem o custo da reforma do sistema de pensões, estimado em cerca de 2 % do PIB em 2006. O objectivo principal da estratégia orçamental fixado na actualização de Novembro de 2006 consiste em corrigir o défice excessivo até 2007, apoiando-se nas disposições da reforma do Pacto que permitem a dedução de uma parte do custo da reforma do sistema de pensões. Nos anos seguintes, o Programa prevê uma redução gradual do défice por forma a que o valor de referência de 3 % PIB seja alcançado em 2009.
- (4) Projecta-se que o défice seja reduzido anualmente em 0,4 pontos percentuais do PIB (0,3 pontos percentuais se se incluir os custos da reforma do sistema de pensões), passando, assim, de 1,9 % do PIB em 2006 para 0,6 % do PIB em 2009. As projecções apontam para uma melhoria do excedente primário, que passa de 0,5 % do PIB em 2006 para 1,7 % do PIB em 2009. Se for tido em conta o impacto da decisão do Eurostat acima mencionada, o défice do Programa actualizado melhora, passando de 3,9 % do PIB em 2006 para 2,9 % em 2009. Prevê-se que, em 2007, o ajustamento seja efectuado no lado das receitas (o rácio das receitas aumenta em 0,6 pontos percentuais do PIB

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Regulamento com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005 (JO L 174 de 7.7.2005, p. 1). Os documentos referidos no presente texto podem ser consultados no seguinte endereço: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Ver comunicados de imprensa do Eurostat n.º 30/2004 de 2 de Março de 2004 e n.º 117/2004 de 23 de Setembro de 2004.

enquanto o rácio das despesas se mantém praticamente constante) e, em 2008-2009, no lado das despesas, por forma a mais do que compensar uma importante redução do rácio das receitas (redução anual média do rácio das despesas em 1,6 pontos percentuais — especialmente despesas de consumo e com transferências sociais — e diminuição do rácio das receitas em 1,2 pontos percentuais, em média, na sequência principalmente de uma redução das contribuições para a segurança social, das alterações no sistema do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e de outras alterações do sistema fiscal, nem sempre totalmente especificadas). Em comparação com o Programa anterior, os objectivos de défice foram revistos em baixa face a um crescimento muito mais robusto e a melhores resultados do que os previstos em 2006.

- (5) O Programa prevê que o saldo estrutural (ou seja, o saldo corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e de outras medidas temporárias), calculado de acordo com a metodologia comum, melhore, passando de cerca de - 2 % do PIB em 2006 para - 0,75 % do PIB no final do período de programação (custo da reforma do sistema de pensões não incluído). Como na actualização anterior do Programa de Convergência, o objectivo de médio prazo (OMP) para a situação orçamental apresentado no Programa consiste num défice estrutural de 1 % do PIB, que o Programa não visa alcançar durante o período de programação. Uma vez que o OMP é mais ambicioso do que o valor de referência mínimo (estimado num défice de cerca de 1,5 % do PIB), a sua consecução deverá satisfazer o objectivo de criar uma margem de segurança para evitar um défice excessivo. O OMP reflecte adequadamente o rácio da dívida e o crescimento médio do produto potencial a longo prazo.
- (6) Os resultados orçamentais poderão ficar aquém das projecções contidas no Programa, em especial nos últimos anos do Programa. Há grandes incertezas quanto à eficácia da aplicação das reformas projectadas, dado que não são sustentadas por medidas concretas de apoio à prevista contenção das despesas. Além disso, existem riscos associados ao cenário macroeconómico bastante favorável para os últimos anos do Programa. Em consequência, as medidas adoptadas até à data não são suficientes e será necessário reforçar as medidas projectadas para obter os resultados pretendidos.
- (7) Tendo em conta a presente avaliação dos riscos, a orientação da política orçamental prevista no Programa não se afigura coerente com uma correcção do défice excessivo até 2007, tal como recomendado pelo Conselho. Os objectivos orçamentais não asseguram uma margem de segurança suficiente para impedir que o défice exceda o limite de 3 % do PIB, no quadro de flutuações macroeconómicas normais, durante o período abrangido pelo Programa. Nos anos posteriores à correcção do défice excessivo, será conveniente reforçar o ritmo de ajustamento estrutural em direcção ao OMP fixado no Programa, tirando partido da conjuntura económica favorável, e tomar medidas de apoio.
- (8) Segundo as estimativas, a dívida bruta das administrações públicas atingiu 42,0 % do PIB em 2006, um nível claramente inferior ao valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado. O Programa prevê uma redução do rácio da dívida de 1,4 pontos percentuais durante o período de programação. Se for tido em conta o impacto da decisão do Eurostat acima mencionada, a dívida bruta das administrações públicas aumentaria de 48,9 % do PIB em 2006 para 50,2 % em 2009.
- (9) O impacto orçamental a longo prazo do envelhecimento demográfico na Polónia é o mais baixo da UE, estando prevista uma redução das despesas ligadas ao envelhecimento da população, em parte sob o efeito considerável da reforma do sistema de pensões, sob reserva de essa reforma ser integralmente aplicada. A situação orçamental inicial, embora mais favorável do que em 2005, representa ainda um risco para a sustentabilidade das finanças públicas, mesmo antes de tomar em consideração os efeitos a longo prazo do envelhecimento demográfico no orçamento. Seria, pois, conveniente reforçar o processo de consolidação orçamental previsto no Programa, a fim de conter os riscos que pesam sobre a sustentabilidade das finanças públicas. De modo geral, no caso da Polónia, esses riscos são reduzidos.
- (10) O Programa de Convergência contém uma avaliação qualitativa do impacto global que as reformas enumeradas no relatório sobre a execução do Programa Nacional de Reformas, apresentado em Outubro de 2006, tiveram na estratégia orçamental de médio prazo. Por outro lado, o Programa de Convergência apresenta algumas informações sobre os custos ou as poupanças orçamentais directas das principais reformas previstas no Programa Nacional de Reformas e as projecções orçamentais parecem ter em conta as incidências que as acções descritas nesse programa têm nas finanças públicas. As medidas do domínio das finanças públicas contidas no Programa de Convergência parecem estar em sintonia com as previstas no Programa Nacional de Reformas. Ambos os programas prevêem, designadamente, uma certa harmonização do sistema de segurança social dos agricultores com o sistema nacional geral, uma harmonização gradual das prestações por invalidez com a reforma do sistema de pensões e a introdução de um «cabaz» de serviços médicos garantidos.

- (11) A estratégia orçamental contida no Programa é parcialmente coerente com as Orientações Gerais para as Políticas Económicas, incluídas nas Orientações Integradas para o período de 2005-2008. Em especial, as medidas adoptadas para corrigir o défice excessivo não se afiguram adequadas.
- (12) No respeitante aos requisitos em matéria de dados especificados no Código de Conduta para os Programas de Estabilidade e Convergência, o Programa apresenta todos os dados obrigatórios e a maior parte dos dados facultativos ⁽¹⁾.

O Programa projecta uma correcção da situação de défice excessivo até 2007, remetendo para o n.º 7 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, mas o Conselho recorda que as acções desenvolvidas até à data não se afiguram adequadas e as medidas previstas parecem insuficientes para alcançar o resultado pretendido.

Nos anos seguintes, embora o Programa preveja a realização de progressos adequados em direcção ao OMP, num contexto de perspectivas de forte crescimento, existem riscos importantes quanto à realização dos objectivos orçamentais e ao carácter duradouro do ajustamento.

Atendendo à avaliação supra, e tendo em conta a nova recomendação dirigida à Polónia no sentido de corrigir o défice excessivo, adoptada pelo Conselho em 27 de Fevereiro de 2007 ao abrigo do n.º 7 do artigo 104.º do Tratado, o Conselho convida a Polónia a:

- i) assegurar a correcção do défice excessivo até 2007, em conformidade com a nova recomendação formulada ao abrigo do n.º 7 do artigo 104.º.
- ii) tirar partido da conjuntura económica favorável, utilizando eventuais rendimentos adicionais para a redução do défice, para reforçar o ritmo de ajustamento em direcção ao OMP após a correcção prevista do défice excessivo, através da definição e execução de medidas suplementares, nomeadamente no lado das despesas, necessárias para realizar o ajustamento pretendido.
- iii) salvaguardar os resultados da reforma do sistema de pensões.

Comparação das principais projecções macroeconómicas e orçamentais

| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| PIB real (variação em %) | PC Nov. de 2006 | 3,5 | 5,4 | 5,1 | 5,1 | 5,6 |
| | COM Nov. de 2006 | 3,2 | 5,2 | 4,7 | 4,8 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 | 3,3 | 4,3 | 4,6 | 5,0 | n.d. |
| Inflação IHPC (%) | PC Nov. de 2006 | 2,2 | 1,4 | 2,1 | 2,5 | 2,5 |
| | COM Nov. de 2006 | 2,2 | 1,4 | 2,5 | 2,8 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 | 2,2 | 1,5 | 2,2 | 2,5 | n.d. |
| Hiato do produto (% do PIB potencial) | PC Nov. de 2006 ⁽¹⁾ | - 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,4 |
| | COM Nov. de 2006 ⁽³⁾ | - 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 ⁽¹⁾ | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,6 | n.d. |
| Saldo das administrações públicas (excluído o custo da reforma das pensões) (% do PIB) | PC Nov. de 2006 | - 2,5 | - 1,9 | - 1,4 | - 1,0 | - 0,6 |
| | COM Nov. de 2006 | - 2,5 | - 2,2 | - 2,0 | - 1,8 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 | - 2,9 | - 2,6 | - 2,2 | - 1,9 | n.d. |

⁽¹⁾ Não foram, designadamente, fornecidos os dados sobre o emprego em termos de número de horas de trabalho e sobre a produtividade do trabalho quantificada enquanto PIB por hora de trabalho. Faltam igualmente as contribuições para o crescimento potencial.

| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Saldo das administrações públicas (incluído o custo da reforma das pensões) (% do PIB) | PC Nov. de 2006 | - 4,4 | - 3,9 | - 3,4 | - 3,1 | - 2,9 |
| | COM Nov. de 2006 | - 4,4 | - 4,2 | - 4,0 | - 3,9 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 | - 4,7 | - 4,6 | - 4,1 | - 3,7 | n.d. |
| Saldo primário (excluído o custo da reforma das pensões) (% do PIB) | PC Nov. de 2006 | 0,1 | 0,5 | 1,0 | 1,4 | 1,7 |
| | COM Nov. de 2006 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 | - 0,3 | - 0,2 | 0,3 | 0,6 | n.d. |
| Saldo estrutural ⁽²⁾ (excluído o custo da reforma das pensões) (% do PIB) | PC Nov. de 2006 ⁽²⁾ | - 2,4 | - 2,1 | - 1,6 | - 1,1 | - 0,7 |
| | COM Nov. de 2006 | - 2,3 | - 2,3 | - 2,1 | - 1,8 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 ⁽²⁾ | - 2,1 | - 2,7 | - 2,4 | - 2,1 | n.d. |
| Saldo estrutural ⁽²⁾ (incluído o custo da reforma das pensões) (% do PIB) | PC Nov. de 2006 | - 4,3 | - 4,1 | - 3,6 | - 3,2 | - 3,0 |
| | COM Nov. de 2006 | - 4,2 | - 4,3 | - 4,1 | - 3,9 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 | - 4,7 | - 4,7 | - 4,2 | - 3,9 | n.d. |
| Dívida bruta das administrações públicas (excluído o custo da reforma das pensões) (% do PIB) | PC Nov. de 2006 | 41,9 | 42,0 | 42,1 | 41,4 | 40,6 |
| | COM Nov. de 2006 | 42,0 | 42,4 | 43,1 | 42,7 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 | 42,5 | 45,0 | 45,3 | 45,4 | n.d. |
| Dívida bruta das administrações públicas (incluído o custo da reforma das pensões) (% do PIB) | PC Nov. de 2006 | 47,3 | 48,9 | 50,0 | 50,3 | 50,2 |
| | COM Nov. de 2006 | 47,4 | 49,3 | 51,0 | 51,6 | n.d. |
| | PC Jan. de 2006 | 47,9 | 51,2 | 52,1 | 52,6 | n.d. |

Notas

(1) Cálculos dos serviços da Comissão com base nas informações do Programa.

(2) Saldo corrigido das variações cíclicas, com exclusão das medidas extraordinárias e outras medidas temporárias. O saldo corrigido das variações cíclicas e o saldo estrutural são idênticos, pois são insignificantes as medidas extraordinárias ou outras medidas temporárias retiradas do Programa.

(3) Com base numa estimativa do crescimento potencial de 4,1 %, 4,4 %, 4,8 % e 5,0 % respectivamente no período de 2005-2008.

Fontes

Programa de Convergência (PC); previsões económicas estabelecidas pelos Serviços da Comissão no Outono de 2006 (COM); cálculos dos serviços da Comissão.