

## RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 9 de julho de 2013

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 da Polónia e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2012-2016

(2013/C 217/16)

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 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 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançamento de uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, «Europa 2020», baseada numa coordenação reforçada das políticas económicas, desenvolvida em torno dos domínios fundamentais que requerem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados Membros e da União (de 2010 a 2014) e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados Membros <sup>(2)</sup>, documentos que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas nacionais económicas e de emprego

- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros acordaram num Pacto para o Crescimento e o Emprego, que proporciona um quadro coerente de ação ao nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo a todos os instrumentos, alavancas e medidas possíveis. Decidiram das medidas a tomar ao nível dos Estados Membros, nomeadamente comprometendo se expressamente a cumprir os objetivos da estratégia Europa 2020 e a aplicar as recomendações específicas por país.
- (4) Em 10 de julho de 2012, o Conselho adotou uma recomendação <sup>(3)</sup> sobre o Programa Nacional de Reformas de 2012 da Polónia e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2012-2015.
- (5) Em 28 de novembro de 2012, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento que marca o início do Semestre Europeu de 2013 para a coordenação da política económica. Na mesma data, a Comissão, com base no 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 <sup>(4)</sup>, adotou o relatório sobre o mecanismo de alerta no qual a Polónia não foi identificada como um dos Estados-Membros que deveria ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (6) O Parlamento Europeu tem participado de forma adequada no Semestre Europeu, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e, em 7 de fevereiro de 2013, adotou uma resolução sobre o emprego e os aspectos sociais na Análise Anual do Crescimento para 2013 e uma resolução sobre a contribuição para a Análise Anual do Crescimento para 2013.
- (7) Em 14 de março de 2013, o Conselho Europeu subcreveu as prioridades com vista a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as medidas destinadas a promover o crescimento. Saliu a necessidade de prosseguir a consolidação orçamental diferenciada e propícia ao crescimento, de restabelecer condições normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.
- (8) Em 30 de abril de 2013, a Polónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2013 e o seu Programa de Convergência que abrange o período de 2013-2016. A fim de ter em conta as suas interligações, os dois programas foram avaliados em simultâneo.

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

<sup>(2)</sup> Mantida, para 2013, pela Decisão 2013/208/UE do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 118 de 30.4.2013, p. 21).

<sup>(3)</sup> JO C 219 de 24.7.2012, p. 65.

<sup>(4)</sup> JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

(9) A Polónia realizou esforços consideráveis de consolidação no período de 2011-2012, em consonância 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, realizada ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1466/97, 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 de forma mais acentuada do que o esperado nas previsões da primavera de 2013 dos serviços 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 de Convergência é reduzir o défice para 3,5 % do PIB até 2013 [um ano após o prazo original de 2012 previsto no quadro do procedimento relativo aos défices excessivos (PDE)] e atingir o objetivo orçamental de médio prazo (OMP) até 2016. No entanto, o Programa de Convergência prevê a redução do 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 de Convergência, 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 de Convergência 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 à crise para reformar a estrutura da despesa pública e dar prioridade às rubricas geradoras de crescimento. O Programa de Convergência 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 de Convergência, dado que o progresso anual previsto na direção 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 podem ser necessários esforços adicionais e alterações na composição do ajustamento, na medida em que o progresso em direção ao 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 programação. 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.

- (10) 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 em termos 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 o que aumentará a pressão sobre as finanças públicas. O sistema poderia ser melhorado mediante o reforço dos cuidados primários e dos sistemas de orientação, explorando os ganhos potenciais de eficiência em termos de custos na prestação de cuidados hospitalares.
- (11) O Governo ainda não aplicou uma regra para as despesas permanentes que seja coerente com o Sistema Europeu de Contas (SEC). Além disso, no que respeita ao planeamento a médio prazo e à melhoria da coordenação entre os diferentes níveis da administração no quadro do processo orçamental, os progressos registados pela Polónia foram muito limitados.
- (12) O desemprego dos jovens está a aumentar, nomeadamente pela falta de adequação entre os resultados do ensino e as necessidades do mercado de trabalho. Embora as reformas aplicadas nos sistemas de ensino visem fazer face ao desfasamento entre os empregos e as competências, 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 aguarda-se pela adoção da estratégia de aprendizagem ao longo da vida.
- (13) 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, continue a ser baixo e não satisfaça 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 na União com a maior percentagem de trabalhadores com contratos a prazo involuntários, em especial no grupo etário dos 15 aos 24 anos. Embora se argumente que os contratos de trabalho a prazo são um instrumento para os desempregados entrarem no mercado de trabalho, com vista a conseguirem, posteriormente, 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. O facto de a penalização salarial ser relativamente elevada nos contratos a prazo contribui para uma das maiores taxas de trabalhadores que vivem abaixo do limiar de pobreza na União. Além disso, o recurso a contratos temporários renováveis com uma redução significativa dos direitos de proteção social está generalizado. De acordo com o relatório governamental «Juventude 2011», mais de 50 % dos jovens trabalhadores estão empregados ao abrigo deste tipo de contratos.

- (14) 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.
- (15) A Polónia conta-se entre os Estados-Membros com o mais baixo nível de despesas em 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 União. Em especial, a despesa privada 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 conducente à 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.
- (16) 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.
- (17) 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 avançaram, 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 uma das mais baixas da União, quer a nível nacional quer nas zonas rurais. O investimento nas redes de abastecimento de água continua a ser insuficiente.

- (18) A administração pública da Polónia tem um desempenho inferior ao da média da UE. Entre os principais problemas contam-se 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.
- (19) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Polónia. Avaliou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. Tomou em consideração, não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Polónia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União pelo seu contributo para as futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 7, *infra*.
- (20) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência e o seu parecer<sup>(1)</sup> está refletido, em especial, na recomendação 1, *infra*,

RECOMENDA que, no período 2013-2014, a Polónia atue no sentido de:

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 lhe permita atingir o OMP até 2016. Com vista a melhorar a qualidade das finanças públicas, minimizar os cortes nos investimentos geradores de crescimento e reavaliar as políticas de despesas, melhorando o direcionamento

<sup>(1)</sup> Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

- das políticas sociais e aumentando a eficácia e eficiência da despesa no setor da 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 consonância com as regras do SEC. Tomar medidas para reforçar os mecanismos de coordenação orçamental anual e a médio prazo 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, nomeadamente graças a uma melhor transição dos contratos a prazo para empregos efetivos e à diminuição 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-escolar acessíveis e de qualidade, assegurando o financiamento estável e pessoal qualificado. Com vista a melhorar a mobilidade setorial da mão de obra, tomar medidas permanentes para reformar o 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 a 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 9 de julho de 2013.
- Pelo Conselho*  
O Presidente  
R. ŠADŽIUS