

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 14 de julho de 2015****relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 da Polónia e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2015**

(2015/C 272/24)

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 ⁽¹⁾, 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 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego, conhecida por estratégia «Europa 2020», assente numa maior coordenação das políticas económicas. A referida estratégia centra-se nos domínios essenciais em que são necessárias medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e competitividade.
- (2) Em 14 de julho de 2015, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, uma Recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros ⁽²⁾, que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta estas orientações nas respetivas políticas económicas e de emprego.
- (3) Em 8 de julho de 2014, o Conselho adotou uma Recomendação ⁽³⁾ sobre o Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2014 e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência atualizado da Polónia para 2014.
- (4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2015. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁴⁾, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, no qual a Polónia não foi identificada como um dos Estados-Membros que seriam objeto de uma apreciação aprofundada.
- (5) Em 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu aprovou as prioridades destinadas a fomentar o investimento, intensificar as reformas estruturais e prosseguir uma consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento.

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Orientações mantidas pela Decisão 2014/322/UE do Conselho, de 6 de maio de 2014, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2014 (JO L 165 de 4.6.2014, p. 49).

⁽³⁾ Recomendação do Conselho, de 8 de julho de 2014, sobre o Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2014 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2014 (JO C 247 de 29.7.2014, p. 97).

⁽⁴⁾ 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).

- (6) Em 26 de fevereiro de 2015, a Comissão publicou o seu relatório de 2015 relativo à Polónia. Nesse relatório eram avaliados os progressos realizados pela Polónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014.
- (7) Em 29 de abril de 2015, a Polónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2015 e, em 30 de abril de 2015, o seu Programa de Convergência para 2015. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (8) A Polónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento na sequência da revogação do procedimento relativo aos défices excessivos em junho de 2015 ⁽¹⁾. No seu Programa de Convergência de 2015, o Governo prevê reduzir gradualmente o défice nominal de 3,2 % do PIB para 2,7 % do PIB em 2015 e continuar essa redução até 1,2 % do PIB em 2018. Com base nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, pode considerar-se que o défice excessivo já foi corrigido em 2014, um ano antes do prazo, tendo em conta que o excedente em relação ao valor de referência de 3 % do PIB se explica pelo custo líquido, em termos orçamentais, da reforma sistémica dos regimes de pensões. De acordo com o Programa de Convergência, o Governo prevê atingir o objetivo de médio prazo — um défice estrutural de 1 % do PIB — até 2019. Após um pico do rácio dívida pública/PIB de 51,7 % em 2015, o Governo tenciona reduzir esse rácio para 49,1 % em 2018. O cenário macroeconómico subjacente a estas previsões orçamentais é plausível para 2015 e favorável para 2016. Com base numa avaliação global, a Polónia deverá cumprir o ajustamento necessário em direção ao objetivo de médio prazo em 2015, uma vez que o crescimento das despesas líquidas será inferior ao valor de referência. As medidas destinadas a apoiar os objetivos em matéria de défice a partir de 2016 não foram suficientemente especificadas. À luz das previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, existe o risco de um certo desvio em relação ao ajustamento exigido em 2016, uma vez que o ajustamento estrutural fica aquém do requisito. Por conseguinte, será necessário adotar medidas adicionais em 2016. Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e tendo em conta as previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o Conselho considera que a Polónia deverá, em geral, cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. As receitas fiscais poderiam ser aumentadas através da redução do atual uso extensivo de taxas reduzidas de IVA e do aumento da eficiência da administração fiscal.
- (9) O quadro orçamental da Polónia poderia beneficiar da criação de um organismo independente — como instituição autónoma ou inserido numa instituição existente — responsável pela realização de avaliações *ex ante* e *ex post* do cumprimento das regras orçamentais, pela avaliação das previsões macroeconómicas e orçamentais e por uma análise da sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.
- (10) A Polónia inverteu a reforma sistémica dos seus regimes de pensões, que datava de 1999, no final de 2013. Embora resulte num certo alívio orçamental a curto prazo, a inversão da reforma sistémica dos regimes de pensões de 1999 não melhora a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, já que o benefício a curto prazo decorrente do aumento das contribuições sociais e do pagamento de juros mais baixos terá por contrapartida, no futuro, o aumento dos pagamentos a partir do pilar de pensões público. Em termos globais, a inversão da reforma sistémica dos regimes de pensões de 1999 acarreta alguns riscos para as finanças públicas da Polónia a longo prazo.
- (11) Os privilégios concedidos aos agricultores e aos mineiros a nível da segurança social continuam a entrar a mobilidade profissional e impõem custos significativos para as finanças públicas. Estes regimes preferenciais dissuadem as pessoas de se deslocarem para setores mais produtivos, criam um desemprego oculto e, devido às contribuições reduzidas, são fortemente subvencionados pelos contribuintes. Em 2014, o setor da agricultura na Polónia emprega 11,5 % da mão-de-obra, ou seja, mais do dobro da média da UE, gerando apenas 3,3 % do valor acrescentado bruto a nível nacional. As subvenções estatais para o regime de segurança social dos agricultores atingem um valor de quase 1 % do PIB e, no caso das pensões dos mineiros, 0,5 % do PIB. A ligação entre as contribuições e as prestações é pouca e as contribuições são, na sua maioria, efetuadas com base numa taxa fixa. Os agricultores com rendimentos elevados não podem ser sistematicamente excluídos do regime, que dá por conseguinte azo a abusos. A introdução de um sistema para registar e avaliar os rendimentos dos agricultores constituiria um primeiro passo indispensável para uma reforma do regime de segurança social dos agricultores.
- (12) Mantém-se a segmentação do mercado do trabalho na Polónia. A incidência dos contratos temporários é a mais elevada da União, ao passo que a taxa de transição do emprego temporário para o emprego permanente é baixa e que o diferencial das remunerações é o mais elevado da União. A rigidez das regras de despedimento, a lentidão dos processos judiciais e outros obstáculos impostos às entidades patronais incentivam a contratação a termo certo e os contratos de trabalho atípicos. Além disso, a perceção de um elevado custo dos contratos abrangidos pelo Código do Trabalho conduz a uma utilização excessiva de contratos de direito civil (*umowy cywilnoprawne*), atraentes para os empregadores devido às menores contribuições para a segurança social que acarretam. A elevada proporção de contratos deste tipo, isto é, associados a contribuições mais baixas, parece no entanto contribuir para uma redução da qualidade dos empregos disponíveis, em especial para os jovens trabalhadores. A

(1) Decisão (UE) 2015/1026 do Conselho, de 19 de junho de 2015, que revoga a Decisão 2009/589/CE sobre a existência de um défice excessivo na Polónia (JO L 163 de 30.6.2015, p. 37).

taxa de desemprego juvenil é elevada, em parte resultado da falta de correspondência entre as qualificações e competências dos candidatos, por um lado, e as necessidades do mercado de trabalho, por outro. Assim, será necessário prosseguir os esforços de reforma do sistema de ensino e formação profissional e aumentar o baixo nível de participação na aprendizagem ao longo da vida. A participação das mulheres no mercado do trabalho continua a ser reduzida. Para resolver esta questão, a Polónia aumentou a disponibilidade de educação pré-escolar, mas continua a ser um dos Estados-Membros com pior desempenho em matéria de disponibilidade de serviços de acolhimento da pequena infância.

- (13) O setor ferroviário é prejudicado pelas elevadas taxas a pagar pela utilização da infraestrutura e pela insuficiência de financiamento nacional. Os procedimentos para a conceção e execução de projetos tendem a ser morosos e complexos, em resultado do contexto regulamentar e administrativo. Embora as recentes alterações legislativas possam vir a ter efeitos positivos no transporte ferroviário, não deverão afetar os projetos de investimento lançados durante o período de programação de 2007-2013. Durante o período 2014-2020, no entanto, prevê-se um aumento significativo do financiamento da UE para o setor ferroviário.
- (14) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Polónia, que publicou no relatório relativo à Polónia de 2015. Avaliou igualmente o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Polónia em anos anteriores. 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 normas e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União pelo seu contributo para futuras decisões a nível nacional. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 4 abaixo.
- (15) À luz da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência, e o seu parecer ⁽¹⁾ está refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo,

RECOMENDA que, em 2015 e 2016, a Polónia tome medidas no sentido de:

1. Corrigir a situação de défice excessivo, realizar um ajustamento orçamental de 0,5 % do PIB no sentido do objetivo orçamental de médio prazo tanto em 2015 como em 2016. Criar um conselho orçamental independente. Alargar a base de tributação, nomeadamente restringindo a utilização do regime abrangente das taxas reduzidas de IVA.
2. Iniciar o processo de harmonização dos regimes de pensões dos agricultores e dos mineiros com os dos restantes trabalhadores e adotar um calendário para o seu alinhamento integral a prazo; instituir um sistema que permita a avaliação e registo dos rendimentos dos agricultores.
3. Tomar medidas para reduzir a utilização excessiva de contratos temporários e de contratos de direito civil no mercado de trabalho.
4. Eliminar os obstáculos ao investimento em projetos ferroviários.

Feito em Bruxelas, em 14 de julho de 2015.

Pelo Conselho
O Presidente
P. GRAMEGNA

⁽¹⁾ Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.