



Bruxelas, 23.5.2018
COM(2018) 420 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 da Polónia

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência 2018 da Polónia

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 da Polónia

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência 2018 da Polónia

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 5.º, n.º 2/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,

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 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2018. Tomou em devida consideração 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 22 de março de 2018. Em 22 de novembro de 2017, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo a Polónia sido identificada como um dos Estados-Membros que seriam objeto de uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2018 relativo à Polónia⁴ foi publicado em 7 de março de 2018. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Polónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 11 de julho de 2017, o seguimento

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 e P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 219 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 2018, a Polónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas 2018 e o seu Programa de Convergência 2018. A fim de atender às interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) Tomaram-se em consideração as recomendações específicas por país pertinentes na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Tal como previsto no artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵, caso seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho, a Comissão pode solicitar a um Estado-Membro que reexamine e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas pertinentes. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações relativas à aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica⁶.
- (5) A Polónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência 2018, o Governo prevê uma melhoria gradual do saldo nominal, passando de um défice de 1,7 % do PIB em 2017 para 0,7 % do PIB em 2021. Não se prevê que o objetivo orçamental de médio prazo, correspondente a um défice estrutural de 1,0 % do PIB, se concretize até 2021, ou seja, durante o período de vigência do programa. O saldo estrutural recalculado⁷ aponta para um défice estrutural de 1,3 % do PIB em 2021. Segundo o Programa de Convergência 2018, prevê-se uma diminuição do rácio dívida das administrações públicas/PIB de 50,6 % do PIB em 2017 para 50,4 % do PIB em 2018 e para 46,0 % do PIB até 2021. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é prudente em 2018 e plausível para os anos seguintes.
- (6) Em 11 de julho de 2017, o Conselho recomendou à Polónia que assegurasse uma taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas⁸ não superior a 3,7 % em 2018, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,5 % do PIB. Ao mesmo tempo, constatou-se que a avaliação dos projetos de plano orçamental de 2018 e a subsequente avaliação dos resultados orçamentais desse ano deverão atender a um objetivo específico que consiste em assegurar uma situação orçamental que contribua para a recuperação em curso e garanta ainda a sustentabilidade das finanças públicas. A Comissão procedeu a uma avaliação qualitativa da conjuntura económica na Polónia

⁵ 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, 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 (UE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

⁸ As despesas públicas primárias líquidas incluem a despesa pública total, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas dos fundos da União e as 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 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa, são compensadas.

tendo na devida conta os problemas de sustentabilidade orçamental. Com base nesta avaliação, concluiu que não há elementos adicionais a considerar. As previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão apontam para um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento recomendado em 2018.

- (7) Em 2019, tendo em conta o facto de a Polónia apresentar um hiato do produto estimado em 1,5 %, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não deve exceder 4,2 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de requisitos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão, existe um risco de desvio significativo em relação a essa exigência em 2019. De um modo geral, o Conselho entende que deverão tomar-se as medidas necessárias a partir de 2018 para que as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento possam ser respeitadas.
- (8) A Polónia ficará, a médio e longo prazo, sujeita a pressões a nível das despesas em diversos domínios, sobretudo no que respeita a despesas relacionadas com o envelhecimento da população, pelo que são necessários novos mecanismos para avaliar a eficiência e a eficácia da despesa pública e facilitar a reafetação de recursos. O Governo iniciou uma reforma do processo orçamental, tendo sobretudo em vista o reforço do quadro orçamental a médio prazo e a integração dos exercícios de análise da despesa no processo orçamental. A Polónia é o único Estado-Membro que não dispõe de um conselho orçamental verdadeiramente independente, não estando prevista, até à data, a criação de tal entidade, embora conte com instituições orçamentais independentes que exercem algumas das funções tradicionalmente exercidas pelos conselhos orçamentais. O relatório de 2018 constata que a Polónia não registou quaisquer progressos no sentido de limitar a utilização extensiva das taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado. No entanto, o Ministério das Finanças polaco está empenhado em simplificar a forma como são atribuídas as taxas aplicáveis a bens e serviços.
- (9) O mercado de trabalho polaco tem-se pautado por um forte desempenho nos últimos anos e as taxas de emprego têm continuado a crescer. No entanto, a participação de certos grupos no mercado de trabalho, em especial das mulheres, dos trabalhadores pouco qualificados e dos mais velhos, tem-se mantido baixa comparativamente a outros Estados-Membros. Várias medidas estratégicas recentemente adotadas tendem a reduzir os incentivos à procura de trabalho, em especial no que diz respeito às mulheres e aos trabalhadores mais velhos. Os incentivos ao trabalho previstos pelo sistema de segurança social polaco são insuficientes. Embora o abono de família tenha permitido reduzir a pobreza e as desigualdades, teve já um efeito negativo na participação dos pais, sobretudo das mães, no mercado de trabalho, uma vez que o montante e a insuficiente verificação da disponibilidade de recursos neutralizam os incentivos ao trabalho incorporados noutras prestações sociais. Outro fator de entrave à participação das mulheres no mercado de trabalho é a reduzida taxa de inscrição de crianças com menos de três anos nas estruturas formais de acolhimento, que continua a ser das mais baixas da UE. Os prestadores de cuidados continuados não têm acesso ao mercado de trabalho, já que dispõem apenas de apoio limitado. A redução da idade legal de reforma incentivou alguns trabalhadores mais velhos a abandonar o mercado de trabalho. A migração proveniente de países terceiros contribui para satisfazer a procura crescente de mão de obra.
- (10) Uma via complementar de apoio à participação na força de trabalho e à capacidade inovadora da economia consiste em dotar os alunos e os adultos das habilitações e

competências necessárias ao desempenho no trabalho num mercado laboral em rápida mutação. A taxa de participação de adultos no ensino e formação é muito inferior à média da UE. Esta situação, bem como a existência de lacunas em matéria de competências digitais, literacia e numeracia, sobretudo entre os adultos que não fizeram o ensino superior, compromete a sua empregabilidade. Não se conhece ainda o impacto que terão sobre os níveis de competências as medidas estratégicas recentemente introduzidas, e aquelas que estão ainda em fase de elaboração, na organização do ensino geral, na formação profissional e no ensino superior.

- (11) A Polónia continua a adotar 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. O número e a proporção de contratos permanentes tem vindo a aumentar desde o final de 2016. A percentagem de contratos temporários continua, no entanto, a ser das mais elevadas da UE. Poderiam incluir-se na reforma do código de trabalho outras alterações legislativas pertinentes em termos da dualidade do mercado laboral. A proteção social dos trabalhadores independentes e daqueles que têm contratos atípicos poderá constituir problema, sobretudo do ponto de vista da adequação das suas pensões futuras. Foram introduzidas várias medidas desde 2015 para reforçar a proteção social dos trabalhadores independentes e daqueles que têm contratos atípicos.
- (12) A idade média de reforma aumentou nos últimos anos, em consequência de reformas como a supressão das opções de reforma antecipada e o aumento gradual da idade legal de reforma. É crucial continuar a aumentar a idade média da reforma para o crescimento económico a médio prazo e para assegurar a adequação e a sustentabilidade orçamental do sistema de pensões. No entanto, a recente redução da idade legal de reforma, que passa a ser de 60 anos para as mulheres e 65 para os homens, vai no sentido diametralmente oposto. Por outro lado, a idade de reforma dos juizes, tanto homens como mulheres, foi fixada nos 65 anos, conforme solicitado pela Comissão. O sistema especial de segurança social para os agricultores, objeto de subvenções que perfazem cerca de 1 % do PIB, é uma das razões que explicam a reduzida mobilidade laboral e o desemprego oculto no setor agrícola.
- (13) A fim de melhorar os resultados em termos de saúde na Polónia, é necessário melhorar o acesso aos cuidados de saúde e reforçar a sua eficácia. As necessidades não satisfeitas de cuidados médicos declaradas pelos pacientes contam-se entre as mais elevadas da UE e os tempos de espera para determinadas intervenções são particularmente longos. Embora o número de camas de hospital seja relativamente elevado, não está distribuído de forma otimizada em termos geográficos. Os cuidados primários e ambulatoriais são, de um modo geral, incipientes e os médicos tendem a enviar os pacientes para especialistas a fim de que estes possam realizar os exames necessários e receber o tratamento adequado. A resolução destes problemas é particularmente problemática, dado que o nível de financiamento público e o número de médicos e enfermeiros em certas especialidades na Polónia estão muito abaixo da média da UE. Em 2017, foram envidados alguns esforços para distribuir de forma mais eficaz os recursos em matéria de cuidados de saúde, mas os resultados não são ainda visíveis.
- (14) É fundamental aumentar a capacidade de inovação da economia para que a Polónia possa progredir na cadeia de valor global, melhorando assim as suas condições de vida. Será necessário para tal adotar medidas em diversas áreas, aplicando-as gradualmente ao longo de vários anos. Instaurar a confiança no quadro regulamentar,

incentivar as empresas a investir na investigação e no desenvolvimento, reforçar a base científica, designadamente através de reformas do ensino superior e do incentivo à circulação do saber e à estreita cooperação entre as empresas e os organismos de investigação são algumas das medidas fundamentais. É assim necessário assegurar condições favoráveis à comercialização dos resultados das investigações desenvolvidas e apoiadas por financiamentos públicos. Foram já realizadas várias medidas nestas áreas, estando outras previstas pelo Governo.

- (15) A rapidez das alterações regulamentares e o recurso limitado a consultas públicas e sociais sobre uma série de leis fundamentais estão a afetar a qualidade da legislação e a criar incerteza no meio empresarial. É também essencial garantir o Estado de direito e a independência do sistema judicial. A Comissão concluiu que a adoção das alterações ao sistema de justiça constitui um risco manifesto de grave violação dos princípios do Estado de direito. A segurança jurídica e a confiança na qualidade e na previsibilidade das políticas e instituições regulamentares, fiscais e outras são fatores importantes suscetíveis de permitir um aumento da taxa de investimento. As avaliações fundamentadas de impacto *ex ante* e *ex post* e as consultas públicas e sociais bem concebidas e realizadas podem contribuir para melhorar a qualidade da legislação, limitar a necessidade de alterações posteriores e aumentar, assim, a previsibilidade do quadro regulamentar. Tal poderá igualmente contribuir para limitar eventuais repercussões negativas de novas leis a curto prazo, como o aumento temporário dos encargos administrativos resultantes de alterações à legislação fiscal.
- (16) A rede rodoviária tem vindo a desenvolver-se rapidamente, graças ao financiamento da UE, mas a taxa de mortalidade rodoviária continua a ser das mais elevadas da UE. Por outro lado, as cidades enfrentam desafios de mobilidade crescente, tais como o congestionamento e a poluição atmosférica gerada pelo aumento da frota de automóveis de passageiros e a elevada percentagem de veículos mais velhos. 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 realização de projetos ferroviários cofinanciados pela UE continua a ser vítima de asfixia, devido sobretudo à capacidade limitada do setor da construção e à debilidade institucional do gestor da infraestrutura ferroviária. Continua a não existir reflexão estratégica sobre o desenvolvimento a longo prazo das redes de transportes em todas as vertentes, para além de 2023, nem é clara a definição e atribuição dos seus papéis.
- (17) No contexto do Semestre Europeu de 2018, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Polónia, que publicou no relatório de 2018 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência 2018 e o Programa Nacional de Reformas 2018, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Polónia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Polónia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo desta última para as futuras decisões nacionais.
- (18) À luz da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência 2018, estando o seu parecer⁹ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.

⁹ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

RECOMENDA que, em 2018 e 2019, a Polónia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não exceda 4,2 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Adotar medidas para reforçar a eficiência das despesas públicas, melhorando designadamente o processo orçamental.
2. Tomar medidas destinadas a aumentar a participação no mercado de trabalho, nomeadamente através da melhoria do acesso aos serviços de acolhimento de crianças e da promoção das competências pertinentes para o mercado laboral, investindo na educação de adultos e eliminando os obstáculos a formas de emprego mais permanentes. Garantir a sustentabilidade e a adequação do regime de pensões, tomando medidas para aumentar a idade efetiva de reforma e reestruturando os regimes preferenciais de pensões.
3. Reforçar a capacidade de inovação da economia, fomentando designadamente uma colaboração mais estreita entre as empresas e os organismos de investigação. Melhorar o quadro regulamentar, integrando, em particular, as consultas públicas e sociais no processo legislativo.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*