



Bruxelas, 13 de junho de 2016
(OR. en)

9224/16

ECOFIN 464
UEM 210
SOC 328
EMPL 224
COMPET 298
ENV 343
EDUC 199
RECH 190
ENER 206
JAI 454

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9138/15 ECOFIN 429 UEM 179 SOC 293 EMPL 189 COMPET 266 ENV 310 EDUC 166 RECH 158 ENER 171 JAI 416 – COM(2016) 341 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2016

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2016) 341 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

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

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 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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2016 para a coordenação das políticas económicas. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho², o Relatório sobre o Mecanismo de alerta, em que não identificou a Polónia como sendo um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2016 relativo à Polónia foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Polónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015 e os progressos alcançados pela Polónia na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020.
- (3) Em 28 de abril de 2016, a Polónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Convergência para 2016. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

² 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).

- (4) Foram emitidas recomendações específicas por país no âmbito da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020. Tal como previsto no artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho, a Comissão pode solicitar a um Estado-Membro que reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas que associam a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.
- (5) A Polónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2016, o Governo prevê que o défice nominal aumente de 2,6 % do PIB em 2015 para 2,9 % do PIB em 2017 antes de diminuir para 1,3 % do PIB em 2019. Não se prevê que o objetivo orçamental a médio prazo – um défice de 1 % do PIB em termos estruturais – seja alcançado até 2019, o período abrangido pelo programa. Segundo o Programa de Convergência, prevê-se que o rácio dívida pública/PIB aumente de 51,3 % em 2015 para 52,5 % em 2017, antes de diminuir para 50,4 % em 2019. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível em 2016 e favorável posteriormente. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, existe o risco de um desvio significativo em relação ao ajustamento recomendado em 2016 e, num cenário de políticas inalteradas, em 2017. Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho considera que existe o risco de a Polónia não cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, será necessário adotar medidas adicionais com vista a garantir a conformidade em 2016 e 2017.

³ 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 (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

- (6) A Polónia é o único Estado-Membro sem um verdadeiro conselho orçamental independente e sem planos de que haja conhecimento para criar tal entidade, embora tenha instituições orçamentais independentes que abrangem algumas das suas funções. Além do travão da dívida incorporado na Constituição Polaca, a Polónia introduziu uma regra de estabilização das despesas em 2013, que foi plenamente aplicada pela primeira vez no orçamento de 2015. Essa regra foi, porém, alterada em dezembro de 2015 e permitirá um aumento das despesas, em particular na atual situação de baixa inflação. Existem riscos consideráveis em termos de sustentabilidade orçamental a longo prazo, devido a uma situação orçamental inicial desfavorável e ao aumento previsto dos custos do envelhecimento da população, sobretudo em relação às despesas com os cuidados de saúde. Numa perspetiva de sustentabilidade da dívida, num cenário de políticas inalteradas, o risco orçamental a médio prazo é elevado devido ao aumento previsto do volume da dívida.
- (7) Prevê-se que as receitas do IVA para 2015 tenham permanecido a um nível reduzido em proporção do PIB, apesar das medidas tomadas até à data, nomeadamente o mecanismo de autoliquidação e a responsabilidade conjunta das empresas em setores sensíveis. Aumentar a cobrança do IVA e lutar contra a fraude ao IVA constituem prioridades para o Governo, estando em preparação uma estratégia a este respeito. Essa estratégia deverá incluir medidas tais como novas ferramentas informáticas para detetar e combater a fraude em matéria de IVA e uma reforma da administração fiscal. Em janeiro de 2017 será introduzido um limite mais baixo para os pagamentos em numerário entre empresas. A Polónia continua a enfrentar o desafio de longa data da ineficiência da administração fiscal. O rácio relativo às despesas de cobrança, ou seja os custos administrativos/receitas fiscais líquidas cobradas, é o mais elevado da União.
- (8) A Polónia continua a aplicar taxas reduzidas de IVA a um grande número de bens e serviços. Tal contribui para a perda de receitas e reduz a eficácia do sistema do IVA. Os elementos de prova sugerem que as taxas reduzidas de IVA não são um instrumento de política social eficaz, especialmente porque não são especificamente orientadas para as famílias vulneráveis. Tendem a traduzir-se em subvenções importantes para os contribuintes ricos. Considera-se que as prestações sociais e os impostos sobre o rendimento são mais bem orientados e, por conseguinte, mais adequados para alcançar objetivos de redistribuição. O potencial de receitas perdidas devido a taxas reduzidas de IVA e a isenções facultativas é dos mais elevados da UE.

- (9) Apesar de melhorias recentes, o mercado de trabalho polaco enfrenta desafios significativos – envelhecimento da mão de obra, baixa produtividade e elevada segmentação do mercado laboral. Estes estão associados a deficiências do sistema educativo. Embora o sistema educativo tenha melhorado significativamente nos últimos anos, ainda não permite dotar os alunos das competências transversais necessárias para um mercado de trabalho em rápida evolução e para a inovação. O nível médio relativamente baixo do ensino superior e da ciência na Polónia tem um impacto negativo sobre a qualidade da oferta. O grau de internacionalização do ensino superior polaco é muito limitado, tanto em termos de número de estudantes estrangeiros como de participação na cooperação científica internacional. O modelo de financiamento do ensino superior não promove suficientemente a qualidade, pois em grande medida assenta em modelos universitários do passado e em variáveis quantitativas, como o número de estudantes e de membros do pessoal académico. Segundo os empregadores, os licenciados são desprovidos de competências transversais, como a resolução de problemas, a análise crítica ou o espírito de equipa. A participação na aprendizagem ao longo da vida é reduzida e o ensino e formação profissionais não corresponde às necessidades do mercado.
- (10) Embora a disponibilidade e a frequência do ensino pré-escolar tenham aumentado significativamente nos últimos anos, a disponibilidade de serviços de acolhimento para a primeira infância continua a figurar entre as mais baixas da União. O aumento da idade de início da escolaridade obrigatória para sete anos e a supressão da obrigatoriedade de as crianças de cinco anos frequentarem o ensino pré-escolar, juntamente com as novas prestações familiares, poderão ter efeitos adversos na participação no mercado de trabalho, em especial no que se refere às mulheres, e deverão ser acompanhados de perto.
- (11) Apesar de se ter registado um forte aumento dos contratos de trabalho permanentes em 2015, a proporção de contratos de trabalho a termo na Polónia situa-se entre as mais elevadas da União. A Polónia adotou recentemente uma panóplia de medidas para combater a segmentação do mercado de trabalho. Foi adotada uma alteração ao Código do Trabalho, as contribuições para a segurança social relacionadas com alguns contratos de direito civil foram aumentadas e deverá ser introduzida em janeiro de 2017 uma remuneração mínima por hora para as pessoas que trabalham ao abrigo de contratos de direito civil. No entanto, determinados elementos do Código do Trabalho criam desincentivos para os empregadores contratarem pessoas com contratos de duração indeterminada, continuando a utilização desses contratos a ser reduzida. Tal deve-se essencialmente à complexidade da regulamentação laboral e aos elevados custos implícitos dos despedimentos ao abrigo desse tipo de contratos, nomeadamente elevados custos processuais, custos relacionados com mecanismos de resolução de litígios morosos e incertos e disposições como a proteção especial dos trabalhadores mais velhos contra os despedimentos.

- (12) As disposições preferenciais em matéria de segurança social em setores específicos, designadamente os regimes de pensões altamente subvencionados dos agricultores e dos mineiros, têm custos orçamentais elevados e podem contribuir para reduzir a mobilidade da mão de obra. O número de segurados inscritos no regime de segurança especial para os agricultores tem vindo a diminuir lentamente desde 2007, e o Governo prevê que, em 2019, deverá ascender a 1,18 milhões de pessoas, ao passo que o custo das prestações de reforma, que ascende a 1,229 milhões, irá provavelmente aumentar até 2018. Desde 2011, as despesas do orçamento de Estado relativas ao regime aplicável aos agricultores (KRUS) no PIB mantiveram-se em 1 %. Não existe qualquer requisito fiscal geral para os agricultores ou uma obrigação de dispor de um sistema de contabilidade, sendo o autofinanciamento do KRUS reduzido. Em 2014, o número de explorações agrícolas na Polónia elevava-se a 1,382 milhões, das quais 52 % com menos de 5 hectares (GUS). Os mineiros estão isentos do sistema público geral de pensões com contribuição definida, beneficiando de coeficientes multiplicadores preferenciais especiais para as pensões, o que representa um custo anual significativo para as finanças públicas de mais de 0,5 % do PIB. As perspetivas demográficas desfavoráveis já se começaram a traduzir numa redução da população em idade ativa. Manter a tendência positiva no emprego, em especial dos trabalhadores mais velhos, é, por conseguinte, essencial, inclusive para preservar a adequação e a sustentabilidade do sistema público de pensões. Embora a idade média efetiva de reforma tenha aumentado nos últimos anos, continua a ser significativamente inferior à idade legal de reforma. Por conseguinte, o aumento da idade efetiva da reforma é crucial em termos de adequação social a longo prazo das futuras pensões e de estabilidade das finanças públicas, bem como para aumentar a participação no mercado de trabalho.

- (13) Apesar dos investimentos consideráveis dos últimos anos, persistem estrangulamentos e deficiências no domínio dos transportes, da energia e das redes de comunicação. A atividade de investimento é prejudicada por entraves relacionados com o funcionamento da administração pública, a tributação, a conjuntura das atividades de investigação, desenvolvimento e inovação, e a morosidade da execução dos contratos. As deficiências na capacidade de gestão e administração repercutem-se de forma negativa na execução atempada dos projetos de investimento no setor ferroviário e noutros projetos de infraestruturas nos domínios dos transportes, da energia e das telecomunicações. A economia polaca caracteriza-se ainda por uma elevada intensidade energética e carbónica, sendo significativos os benefícios potenciais da melhoria da eficiência energética. As instalações de produção de eletricidade estão a envelhecer e continuam muito dependentes do carvão. A rede de energia elétrica não está suficientemente ligada aos países vizinhos. A entrada em vigor do regime de apoio às energias renováveis, prevista para 1 de janeiro de 2016, foi adiada, o que suscitou insegurança no que se refere ao investimento. Os principais fatores que prejudicam o investimento, em especial no setor da construção, são uma cobertura muito diminuta e a instabilidade do ordenamento do território, em especial a nível local, bem como uma regulamentação excessiva e incoerências regulamentares e administrativas que impedem a emissão de licenças de construção.
- (14) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Polónia, que publicou no relatório de 2016 relativo à Polónia. 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 da Polónia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da UE mediante o contributo a nível da UE para as futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 3 infra.
- (15) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência, estando o seu parecer⁴ refletido, em particular, na recomendação 1 infra.

⁴ Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA que, em 2016 e 2017, a Polónia tome medidas no sentido de:

1. Alcançar um ajustamento orçamental anual de 0,5 % do PIB no sentido do objetivo orçamental de médio prazo em 2016 e 2017. Reforçar o quadro orçamental, inclusive criando um conselho orçamental independente. Melhorar a cobrança de impostos mediante a garantia de um melhor cumprimento das regras do IVA e restringir a utilização extensiva das taxas reduzidas de IVA.
2. Garantir a sustentabilidade e a adequação do sistema de pensões e aumentar a participação no mercado de trabalho, começando a reformar o regime de pensões preferencial, eliminando os obstáculos a tipos mais permanentes de emprego e promovendo a relevância da educação e da formação para o mercado de trabalho.
3. Adotar medidas para eliminar os entraves ao investimento em infraestruturas de transportes, construção e energia, e aumentar a cobertura do ordenamento do território a nível local.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente
