



Bruxelas, 14 de junho de 2017
(OR. en)

9307/1/17
REV 1

ECOFIN 410
UEM 159
SOC 390
EMPL 304
COMPET 407
ENV 506
EDUC 234
RECH 190
ENER 229
JAI 489

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	ST 9251/17 ECOFIN 381 UEM 130 SOC 359 EMPL 274 COMPET 376 ENV 476 EDUC 204 RECH 160 ENER 200 JAI 451 - COM(2017) 520 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2017

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(2017) 520 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2017

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2017

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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016, 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 um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório relativo à Polónia de 2017 foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Polónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020.
- (3) Em 28 de abril de 2017, a Polónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2017 e o seu Programa de Convergência para 2017. 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) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI 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 2017, o Governo projeta uma melhoria gradual do saldo nominal, passando este de um défice de 2,4 % do PIB em 2016 para 1,2 % do PIB em 2020. Não se prevê que o objetivo orçamental de médio prazo, correspondente a um défice estrutural de 1 % do PIB, se concretize até 2020, ou seja, dentro do horizonte abrangido pelo programa. Segundo o Programa de Convergência para 2017, prevê-se um aumento do rácio da dívida da pública/PIB de 54,4 % do PIB em 2016 para 55,3 % do PIB em 2017 e uma diminuição para 52,1 % do PIB até 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas previsões orçamentais é favorável.
- (6) Em 12 de julho de 2016, o Conselho recomendou à Polónia que, em relação a 2017, assegurasse um ajustamento orçamental anual de 0,5 % do PIB no sentido do objetivo orçamental de médio prazo. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, existe um risco de algum desvio em relação ao ajustamento recomendado para 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).

- (7) Em 2018, à luz da sua situação orçamental, a Polónia deverá proceder a um maior ajustamento do seu objetivo orçamental de médio prazo no sentido de um défice estrutural de 1 % do PIB. Segundo a matriz acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, esse ajustamento traduz-se na exigência de assegurar uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida⁴ não superior a 3,7 % em 2018. Isto corresponderia a um ajustamento estrutural de 0,5 % do PIB. Num cenário de políticas inalteradas, existe um risco de desvio significativo em relação a esse ajustamento em 2018. Globalmente, o Conselho considera que a Polónia deve estar preparada para tomar medidas adicionais em 2017 e que serão necessárias novas medidas em 2018, a fim de cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No entanto, como previsto no Regulamento (CE) n.º 1466/97, a avaliação dos planos e resultados orçamentais deve ter em conta o saldo orçamental do Estado-Membro à luz das condições cíclicas. Tal como se recorda na Comunicação da Comissão sobre o Semestre Europeu de 2017 que acompanha estas recomendações específicas, a avaliação dos resultados orçamentais de 2018 terão de ter devidamente em conta o objetivo de alcançar uma orientação orçamental que contribua para reforçar a retoma em curso e garantir a sustentabilidade das finanças públicas da Polónia. Neste contexto, o Conselho regista que a Comissão tenciona efetuar uma avaliação global em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97, nomeadamente à luz da situação cíclica da Polónia.
- (8) O relatório de 2017 conclui que se registaram alguns progressos no sentido de melhorar a cobrança de impostos, uma vez que a Polónia se comprometeu a empreender uma série de reformas destinadas a reforçar o sistema de tributação. Convém acompanhar de perto a plena incidência destas reformas na cobrança de impostos e nos custos de cumprimento das obrigações fiscais. Em contrapartida, a Polónia não registou quaisquer progressos no sentido de limitar a utilização extensiva das taxas reduzidas de IVA, as quais têm um impacto negativo nas receitas do IVA, não constituindo, ademais, um instrumento de política social eficaz.

⁴ A despesa pública líquida inclui a despesa pública total excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de 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 ao longo de um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais tanto do lado da receita como do da despesa são objeto de compensação.

- (9) A Polónia defronta pressões a nível das despesas em diversos domínios, nomeadamente em virtude do envelhecimento demográfico. Torna-se, portanto, necessário criar mecanismos para avaliar a eficiência e a eficácia da despesa pública, a fim de permitir a reafetação dos recursos. Neste contexto, o Governo anunciou planos para reforçar o processo orçamental, em especial no que diz respeito ao quadro orçamental a médio prazo e à integração dos exercícios de análise da despesa no processo orçamental. 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 funções de um conselho orçamental.
- (10) Prevê-se que uma diminuição da população ativa na Polónia irá limitar o potencial de crescimento ao longo das próximas décadas. O desempenho do mercado de trabalho polaco tem sido forte nos últimos anos. As taxas de emprego continuaram a aumentar, mas várias medidas estratégicas adotadas recentemente poderão vir a reduzir a participação no mercado de trabalho, nomeadamente das mulheres, dos trabalhadores pouco qualificados e dos trabalhadores mais velhos. A redução da idade legal de reforma no final de 2017 deverá incentivar alguns trabalhadores mais velhos a abandonar o mercado de trabalho. O sistema de segurança social polaco prevê apenas incentivos limitados a favor do emprego. O novo abono de família deverá reduzir a pobreza e as desigualdades, mas poderá igualmente ter um efeito negativo na participação dos pais no mercado de trabalho, sobretudo das mulheres. O montante do abono de família e os requisitos limitados de prova de insuficiência económica neutraliza os incentivos a favor do emprego incorporados noutras prestações sociais. A obrigação de as crianças de cinco anos frequentarem o ensino pré-escolar foi suprimida em setembro de 2016 e a taxa de inscrição de crianças com menos de três anos em jardins de infância continua a estar entre as mais baixas da União. Não obstante as medidas tomadas, a segmentação do mercado de trabalho permanece elevada, o que tem efeitos negativos na produtividade e na acumulação de capital humano. Subsistem obstáculos a uma utilização mais generalizada dos contratos de duração indeterminada. O comité de codificação está a elaborar novos projetos de códigos que regem os aspetos individuais e coletivos do trabalho, o que representa uma oportunidade para eliminar estes obstáculos.

- (11) A idade média efetiva de reforma tem vindo a aumentar nos últimos anos, mas continua a ser demasiado baixa. Um aumento da idade efetiva da reforma é crucial para o crescimento económico, adequação das futuras pensões de reforma e a sustentabilidade orçamental do sistema de pensões. No entanto, a recente decisão de reduzir a idade legal de reforma das mulheres para 60 anos e dos homens para 65 anos vai no sentido diametralmente oposto e pode afetar negativamente a idade efetiva da reforma. O dispendioso sistema de segurança social especial para os agricultores (KRUS) constitui um outro motivo da reduzida mobilidade laboral e do desemprego oculto no setor agrícola.
- (12) O sistema de ensino tem registado melhorias significativas ao longo das últimas duas décadas, situando-se as competências básicas dos jovens de 15 anos muito acima da média da União e a taxa de abandono escolar precoce figura entre as mais baixas da União. No entanto, existe margem para mais melhorias, com vista a que os alunos disponham das qualificações adequadas a um mercado de trabalho em rápida mutação. As futuras alterações do ensino primário e secundário suscitam grandes desafios organizacionais e reduzem a duração da escolaridade geral, o que pode ter um impacto negativo a nível da igualdade educativa. Foram também anunciadas novas alterações destinadas a adaptar o ensino profissional e a formação às necessidades do mercado de trabalho, mas o seu potencial para colmatar as atuais lacunas não está ainda comprovado. O Governo lançou consultas sobre a reforma do ensino superior, a fim de melhorar o desempenho do setor e a sua relevância para o mercado de trabalho. A Polónia caracteriza-se por uma participação insuficiente no ensino para adultos e o nível médio das competências de base dos trabalhadores mais velhos é baixo, o que compromete a sua empregabilidade.
- (13) Deficiências no ordenamento do território aumentam a carga administrativa inerente às licenças de construção. Os planos de ordenamento do território abrangem apenas uma parte limitada do país e são frequentemente de baixa qualidade. Nas zonas não abrangidas por esses planos, as licenças de construção são concedidas com base em decisões pontuais sobre o desenvolvimento territorial, o que cria riscos e incerteza para os investidores. O projeto de código de construção visa consolidar os processos de ordenamento do território e atenuar a carga administrativa dos investidores. A reforma propicia uma oportunidade de melhorar a situação, dependendo da versão final da lei e da sua aplicação.

- (14) De modo geral, o enquadramento empresarial é favorável. Porém, em 2016, a atividade de investimento registou uma diminuição significativo devido a uma menor utilização dos fundos estruturais da União, que adveio, entre outros fatores, da transição entre os períodos de programação e de uma maior incerteza entre os investidores privados. Além disso, a confiança das empresas foi afetada pelas crescentes alterações regulamentares e pelo número limitado de consultas públicas sobre uma série de leis fundamentais. 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. O Estado de direito e um sistema judicial independente são igualmente essenciais neste contexto. Dar resposta a graves preocupações relacionadas com o Estado de direito contribuirá para aumentar a segurança jurídica. Uma vez que o Governo visa reforçar o seu papel na economia, será importante garantir a viabilidade económica das decisões de investimento. Muitos domínios continuam a caracterizar-se por uma carga regulamentar significativa.
- (15) A rede rodoviária registou um rápido desenvolvimento graças a financiamento da União, mas a taxa de mortalidade rodoviária permanece entre as mais elevadas da União, o que se traduz em elevados custos sociais. Apesar da disponibilidade de avultados fundos da União, o setor ferroviário continua a enfrentar importantes estrangulamentos em termos de execução de projetos. Subsiste igualmente o desafio de garantir um ciclo de vida do equipamento ferroviário que seja longo, dada a não existência de um programa plurianual de manutenção da infraestrutura ferroviária.
- (16) Cerca de 60 % da capacidade instalada da Polónia no domínio dos combustíveis fósseis tem mais de 30 anos. Impõe-se, por conseguinte, um investimento significativo nos próximos anos. Em 2016, o grau de interligação da rede elétrica figurava entre os mais baixos da União. Juntamente com o montante considerável de unidades de produção a serem desativadas e a crescente procura de eletricidade, tal contribuiu para perspectivas fracas de ser garantida uma produção de energia adequada. O objetivo nacional vinculativo para 2020 em matéria de energias renováveis está em risco. Na sequência da abertura do terminal de gás natural liquefeito, a Polónia melhorou significativamente a segurança do abastecimento de gás. Desenvolveu também a rede nacional de transporte e distribuição de gás. No entanto, o trabalho no domínio das interligações de gás com uma importância regional não avançou segundo o calendário previsto.

- (17) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Polónia e publicou-a no relatório de 2017 relativo à Polónia. A Comissão analisou também o Programa de Convergência para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, 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 um contributo a nível da União para futuras decisões nacionais.
- (18) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2017, estando o seu parecer⁵ refletido, em especial, na recomendação 1 infra,

RECOMENDA que a Polónia tome medidas em 2017 e 2018 no sentido de:

1. Desenvolver um esforço orçamental significativo em 2018 em linha com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a necessidade de reforçar a recuperação em curso e de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas polacas. Tomar medidas para melhorar a eficiência da despesa pública e limitar a utilização de taxas reduzidas de IVA.
2. Adotar medidas para aumentar a participação no mercado de trabalho, nomeadamente das mulheres, dos trabalhadores pouco qualificados e dos trabalhadores mais velhos, incluindo mediante a promoção de competências adequadas e eliminando os obstáculos a formas de emprego mais permanentes. Garantir a sustentabilidade e a adequação do regime de pensões, tomando medidas destinadas a aumentar a idade efetiva de reforma e lançando reformas das disposições em matéria de pensões com condições preferenciais.
3. Tomar medidas para suprimir os obstáculos ao investimento, nomeadamente no setor dos transportes.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

⁵ Por força do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.