RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 12 de Julho de 2011

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 da Polónia e que emite o parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência actualizado da Polónia para 2011-2014

(2011/C 217/02)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 121.º, n.º 2, e 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 3,

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,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

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 emprego e o crescimento, «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, a qual se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.

(2) Em 13 de Julho de 2010, o Conselho adoptou 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, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros ([2]), documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a terem em conta as orientações integradas para as respectivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 12 de Janeiro de 2011, a Comissão adoptou a primeira Análise Anual do Crescimento, assinalando-se assim o início de um novo ciclo de governação económica na UE e o primeiro Semestre Europeu de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, baseado na estratégia Europa 2020.

(4) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu confirmou as prioridades para o processo de consolidação orçamental e de reformas estruturais (em consonância com as conclusões do Conselho de 15 de Fevereiro e 7 de Março de 2011 e com a Análise Anual do Crescimento, da Comissão). O Conselho sublinhou a necessidade de ser dada prioridade à restauração de orçamentos sólidos e sustentáveis, à redução do desemprego através de reformas do mercado de trabalho e a novos esforços para promover o crescimento. Solicitou aos Estados-Membros que traduzam estas prioridades em medidas concretas, a incluir nos respectivos Programas de Estabilidade ou de Convergência e Programas Nacionais de Reformas.

(5) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu convidou também os Estados-Membros que participam no Pacto para o Euro+ a apresentarem os seus compromissos, a tempo de serem incluídos nos respectivos Programas de Estabilidade ou de Convergência e Programas Nacionais de Reformas.

(6) Em 27 de Abril de 2011, a Polónia apresentou o seu Programa de Convergência actualizado, que abrange o período 2011-2014, e, em 29 de Abril de 2011, o seu Programa Nacional de Reformas. A fim de ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(7) A crise financeira mundial conduziu a um abrandamento da actividade económica na Polónia, com a taxa de crescimento real do PIB a cair para 1,6 % em 2009, sem chegar à recessão. Em 2010, o crescimento real do PIB voltou a cifrar-se em 3,8 %, porquanto uma forte procura externa estimulou a indústria transformadora e inverteu o ciclo das existências, enquanto um mercado de trabalho resiliente apoiava o consumo privado. A taxa de desemprego subiu para 9,6 % em 2010, contra 7,1 % em 2008, apesar de o emprego ter aumentado. A crise teve graves repercussões nas finanças públicas. O défice das administrações públicas aumentou de 3,7 % do PIB em 2008 para 7,3 % em 2009. Em 2010, a despeito de um modesto pacote de consolidação e perante um forte crescimento, atingiu 7,9 % do PIB. O rácio dívida/PIB aumentou de 50,9 % em 2009 para 55,1 % ([3]) em 2010, ainda abaixo do limiar de 60 % previsto no Tratado e do limite imposto pela Constituição Polaca.

(8) Com base na avaliação feita ao Programa de Convergência actualizado, nos termos do Regulamento (CE)

([1]) JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

([2]) Mantidas para 2011 pela Decisão 2011/308/UE do Conselho, de 19 de Maio de 2011, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

([3]) Números segundo a base de dados AMECO dos serviços da Comissão. Segundo a comunicação do Ministério das Finanças, de 30 de Maio de 2011, o rácio dívida/PIB atingiu, em 31 de Dezembro de 2010, o valor de 54,9 %.

n.º 1466/97, o Conselho é do parecer de que o cenário macroeconómico subjacente às previsões orçamentais é plausível, embora baseado em pressupostos de crescimento para 2012 cujo optimismo pode considerar-se ligeiramente excessivo. O programa pretende reduzir o défice para baixo do valor de referência de 3 % do PIB até 2012, prazo estabelecido pelo Conselho. O esforço orçamental médio anual ao longo do período 2010--2012 está, geralmente, em sintonia com o valor de 1,25 % do PIB recomendado pelo Conselho no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos (PDE), em 7 de Julho de 2009. Não se prevê que o objectivo de médio prazo seja alcançado durante o período de programação. A alteração da reforma das pensões — redução de 0,7 % do PIB no défice orçamental estrutural em 2011, acrescida de nova redução de 0,5 % em 2012 — não melhora a situação orçamental subjacente, pois aumenta na mesma magnitude os passivos a longo prazo. Os riscos para as metas orçamentais tendem para o negativo. Nomeadamente, as receitas dos impostos directos poderão ser inferiores ao previsto, devido a pressupostos optimistas sobre elasticidades no que respeita à matéria colectável; as previsões do programa relativas às contribuições sociais baseiam-se em cenários favoráveis para o emprego e o crescimento dos salários; e possíveis atrasos na execução e alterações nas medidas de redução do défice, também transcendendo o controlo directo do Governo, poderiam conduzir a uma derrapagem na execução orçamental.

(9) O Governo polaco comprometeu-se a colocar o défice das administrações públicas em menos de 3 % do PIB até 2012, conforme recomendado pelo Conselho, e a garantir a estabilidade das finanças públicas a longo prazo. Para o efeito, assumiu em 2011 um plano tendente a consolidar substancialmente as finanças públicas, com medidas que afectam tanto as receitas como as despesas, incluindo cortes importantes nas despesas de investimento público. O projecto de orçamento para 2012 foi adoptado pelo Governo em 5 de Maio de 2011. Espera-se que contribua para uma nova redução significativa do défice. Para cumprir o prazo de 2012 estabelecido para a correcção do défice excessivo, poderão ainda ser necessárias medidas além das apresentadas no projecto de orçamento de 2012. No entanto, mais cortes na despesa pública de investimento poderiam limitar a capacidade de co-financiar os projectos de investimento financiados pela UE.

(10) A Polónia reforçou o seu quadro orçamental ao longo dos anos. No entanto, para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas a médio-longo prazo, as regras orçamentais em vigor e os procedimentos programados a médio prazo não parecem proporcionar suficiente transparência do processo orçamental, incentivos para a coordenação entre vários níveis de governação ou flexibilidade para enfrentar os choques e desequilíbrios macroeconómicos. As regras orçamentais deverão igualmente ter como base agregados orçamentais suficientemente amplos e estar em perfeita coerência com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95). Segundo a última avaliação da Comissão é médio o risco para a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo.

(11) Apesar de o Governo ter abolido reformas antecipadas especiais para a maioria dos beneficiários, mantêm-se os regimes especiais de que beneficiam os corpos especiais de segurança e os mineiros, e a idade de reforma das mulheres é inferior à dos homens. Por conseguinte, a idade efectiva de reforma é ainda baixa. Por sua vez, o fundo de segurança social dos agricultores (KRUS), altamente subsidiado, proporciona pouco incentivo para os agricultores abandonarem o sector, retardando a reestruturação económica e obstruindo o crescimento da produtividade.

(12) O sistema de educação e de formação não está inteiramente adaptado às necessidades do mercado de trabalho. Pese embora um forte aumento nos níveis de conclusão do ensino superior, a empregabilidade é afectada pelo desfasamento entre qualificações e postos de trabalho. O sistema de ensino superior não está adequadamente articulado com o universo das empresas e do emprego. A percentagem de adultos (em especial, trabalhadores mais idosos e pouco qualificados) que participam no ensino e na formação profissional continua muito baixa.

(13) A despesa pública em investigação e desenvolvimento (I&D) é baixa na Polónia, e a despesa privada é também uma das mais baixas da UE e tem continuado a diminuir nos últmos anos. A situação é susceptível de se tornar um obstáculo grave ao crescimento económico a médio e longo prazo. O sistema de I&D não é integrado, dada a fraca interligação entre universidades, institutos de investigação e empresas.

(14) A fraca participação das mulheres no mercado de trabalho é, em parte, devida a uma insuficiente oferta de estruturas de acolhimento de crianças e pessoas dependentes. O número de crianças de menos de três anos de idade que dispõem de estruturas formais de assistência na Polónia está muito abaixo da média da UE. A taxa de inscrição de crianças mais velhas, embora tenha aumentado nos últimos anos, é igualmente baixa. Em muitos casos, os progenitores jovens só podem participar no mercado de trabalho se confiarem o cuidado dos filhos a familiares. Além disso, a insuficiente prestação de serviços de assistência reduz o potencial de participação das mulheres mais idosas na vida activa, uma vez que deixam de trabalhar ou se reformam antecipadamente a fim de cuidarem de netos ou outros dependentes.

(15) O subdesenvolvimento das infra-estruturas de rede constitui um obstáculo ao empreendedorismo e ao investimento estrangeiro, e a infra-estrutura de transportes, subdesenvolvida, agrava as disparidades regionais. A infra--estrutura da energia está a envelhecer rapidamente e atingiu os seus limites de capacidade. Além disso, carece de ajustamentos significativos para atender às exigências decorrentes das políticas de atenuação das alterações climáticas. Quanto ao sistema ferroviário, apesar de ser o terceiro maior da Europa, não consegue apoiar adequadamente a expansão da actividade económica, dada a obsolescência das infra-estruturas e do material circulante.

(16) A qualidade do clima empresarial e a eficiência da administração pública são baixas na Polónia. Nas comparações entre países, a Polónia tem problemas específicos no domínio da cobrança de impostos, da abertura e encerramento de empresas, da execução de contratos e do registo de propriedades. As empresas são prejudicadas pela morosidade dos processos de emissão de autorizações e licenças. No que respeita a acções judiciais, como a execução de contratos e a obtenção de licenças de construção, os trâmites são numerosíssimos e o processo global é demasiado longo.

(17) A Polónia assumiu uma série de compromissos no âmbito do Pacto para o Euro+. Na vertente orçamental, a Polónia assume a dívida existente e a regra das despesas temporárias, a introdução de nova regulamentação para limitar os rácios do défice das administrações públicas e a introdução de uma regra para as despesas permanentes. Para reforçar a estabilidade financeira, as medidas visam uma regulamentação mais eficaz e a supervisão do sector bancário. As medidas relativas ao emprego concentram-se na participação das mulheres e dos trabalhadores mais idosos no mercado de trabalho, bem como em reformas para reforçar a ligação entre as empresas e o ensino. As medidas relativas à competitividade incidem no sector da educação e da ciência, no desenvolvimento de infra-estruturas de transportes e de banda larga e nas medidas destinadas a melhorar o universo empresarial. Estes compromissos referem-se aos quatro domínios do pacto e reflectem amplamente a agenda apresentada no Programa de Convergência e no Programa Nacional de Reformas. Diversos problemas estratégicos importantes continuam por abordar (por exemplo, a baixa taxa de participação dos trabalhadores mais idosos) ou são abordados superficialmente (por exemplo, o melhoramento da administração de empresas). Os compromissos do Pacto para o Euro+ foram avaliados e tidos em conta nas recomendações.

(18) A Comissão avaliou o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, incluindo os compromissos do Pacto para o Euro+ Tomou em consideração, não só a sua importância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável 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 Europeia, ao facultar um contributo da UE nas futuras decisões nacionais. A Comissão considera que os programas estabelecem um plano ambicioso de consolidação das finanças públicas e encoraja o Governo a levar por diante a execução e a tomar medidas adicionais, se necessário, para reduzir o défice das administrações públicas para um valor inferior a 3 % do PIB até 2012. Aproveitando os resultados da última década, devem ser tomadas medidas para aumentar o emprego, principalmente pela aplicação de reformas nos sistemas de pensões e de educação e pelo melhoramento dos serviços de guarda de crianças e de pessoas dependentes. Por outro lado, a competitividade não baseada nos preços deve ser acrescida, melhorando o quadro de I&D e o ambiente empresarial e promovendo o investimento em infra-estruturas.

(19) À luz desta avaliação, e tendo também em conta a recomendação do Conselho de 7 de Julho de 2009, formulada ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Conselho examinou a actualização de 2011 do Programa de Convergência da Polónia, e o seu parecer [1] reflecte-se, designadamente, nas recomendações expressas nos pontos 1 e 2. Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de 25 de Março de 2011, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas da Polónia,

RECOMENDA que a Polónia tome medidas, no período 2011-2012, no sentido de:

1. Aplicar as medidas anunciadas no projecto de lei orçamental de 2012 e incluir medidas adicionais de natureza permanente para reduzir o défice das administrações públicas para menos de 3 % do PIB em 2012, de acordo com as recomendações do Conselho ao abrigo dos procedimento relativo aos défices excessivos. Assegurar ao mesmo tempo um progresso adequado para o objectivo de médio prazo, minimizando de futuro os cortes nas despesas favoráveis ao crescimento.

2. Até 2013, adoptar legislação com vista à introdução de regras para as despesas permanentes. Estas regras deverão basear-se em componentes orçamentais suficientemente amplas e serem inteiramente coerentes com o sistema europeu de contas. Complementarmente, tomar medidas para reforçar os mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de Governo a médio prazo e processos orçamentais anuais.

3. Aumentar, conforme previsto, a idade de reforma para os corpos especiais de segurança, prosseguir as medidas destinadas a aumentar a idade efectiva de reforma e associá-la à esperança de vida. Estabelecer um calendário para alterar as regras das contribuições dos agricultores para o fundo de segurança social (KRUS), em ordem a reflectir melhor os rendimentos individuais.

4. Aplicar a projectada estratégia de aprendizagem ao longo da vida, reforçar os estágios de aprendizagem e os programas de ensino e formação profissional especializada para os trabalhadores mais idosos e pouco qualificados. Reforçar as ligações entre a ciência e as empresas, através da aplicação do programa «Construímos a partir do Conhecimento» (*Budujemy na Wiedzy*). Aplicar o programa de reforma do ensino superior «Parceria para o Saber» (*Partnerstwo dla Wiedzy*), a fim de adaptar melhor a oferta de ensino às necessidades do mercado de trabalho.

5. Aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho através da tomada de medidas tendentes a garantir o financiamento estável de estruturas de acolhimento de crianças em idade pré-escolar, para aumentar as taxas de escolarização das crianças com menos de três anos.

[1] Previsto no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

6. Tomar medidas para reequilibrar os incentivos ao investimento na capacidade de geração de energia, a fim de incentivar as tecnologias com pouca emissão de carbono, e aprofundar o desenvolvimento das ligações transfronteiras da rede eléctrica; elaborar um plano plurianual de investimento na infra-estrutura ferroviária e executar o plano director do transporte ferroviário.

7. Estabelecer um calendário para simplificar os procedimentos jurídicos envolvidos na execução de contratos; rever a legislação aplicável à construção e ao loteamento urbano, com vista a racionalizar os procedimentos de recurso e acelerar os trâmites administrativos.

Feito em Bruxelas, em 12 de Julho de 2011.

Pelo Conselho

O Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI