COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 30.5.2012
COM(2012) 323 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 da Polónia

e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para o período 2012-2015

{SWD(2012) 323 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 da Polónia

e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para o período 2012-2015

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 5.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia[2],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[3],

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

(1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão Europeia 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 adotou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010-2014) e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros[4], documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
2 COM(2012) 323 final.
3 P7_TA(2012)0048 e P7_TA(2012)0047.
4 Decisão 2012/238/UE do Conselho, de 26 de abril de 2012.

(3) Em 12 de julho de 2011, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2011 da Polónia e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência atualizado da Polónia para 2011-2014.

(4) Em 23 de novembro de 2011, a Comissão adotou a segunda Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do segundo semestre europeu de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, consagrado na estratégia Europa 2020. Em 14 de fevereiro de 2012, a Comissão, com base no Regulamento (CE) n.º 1176/2011, adotou o relatório sobre o mecanismo de alerta[5], em que não identificou a Polónia como um dos Estados-Membros para o qual deveria ser realizada uma revisão aprofundada.

(5) Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu aprovou as prioridades para garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as medidas destinadas a promover o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir a consolidação orçamental diferenciada e propícia ao crescimento, de restabelecer condições normais de concessão de empréstimos à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.

(6) Em 2 de março de 2012, 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 respetivos Programas de Estabilidade ou de Convergência e nos Programas Nacionais de Reformas.

(7) Em 25 de abril de 2012, a Polónia apresentou o seu Programa de Convergência, que abrange o período de 2012-2015, e, em 27 de abril de 2012, o seu Programa Nacional de Reformas de 2012. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) Com base na avaliação do Programa de Convergência de 2012 em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho é do parecer que o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa é plausível e conforme com as previsões da primavera de 2012 dos serviços da Comissão. O objetivo da estratégia orçamental delineada no programa é a correção do défice excessivo até 2012 e a realização do objetivo orçamental de médio prazo (OMP) até 2015. O programa confirma como OMP um défice de 1% do PIB, o que reflete adequadamente os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A correção prevista do défice deverá permitir que seja cumprido o prazo estabelecido pelo Conselho e os esforços orçamentais previstos cumprem a recomendação apresentada ao abrigo do procedimento por défice excessivo. Com base no défice estrutural[6] (recalculado), o progresso anual previsto no sentido do OMP é superior a 0,5% do PIB (em termos estruturais). A taxa de aumento da despesa pública, tendo em conta as medidas discricionárias do lado da receita, está de acordo com as referências do Pacto de Estabilidade e Crescimento ao longo da totalidade do período de programação, mas ultrapassa ligeiramente os marcos de referência em matéria de despesa para 2013, de

---

5 COM(2012) 68 final.

6 Saldo corrigido de variações cíclicas, líquido de medidas pontuais ou temporárias, recalculado pelos serviços da Comissão com base na informação prestada no programa, recorrendo à metodologia comum.

acordo com as previsões da primavera de 2012 dos serviços da Comissão. A obtenção de progressos suficientes na direção do OMP poderá exigir esforços adicionais, na medida em que esses progressos dependem fundamentalmente de cortes significativos na despesa pública de investimento e não são suficientemente suportados por medidas pormenorizadas no que respeita aos últimos anos do programa. As projeções apontam para que a dívida das administrações públicas da Polónia se mantenha abaixo dos 60% do PIB durante o período de programação. As autoridades nacionais preveem que diminua gradualmente, de 56,3% do PIB em 2011 para 49,7% do PIB em 2015, ao passo que a Comissão, tendo em conta os eventuais riscos associados aos planos de consolidação, prevê uma redução mais lenta.

(9) O governo polaco ainda não tomou medidas com vista à adoção de uma regra permanente para as despesas até 2013. Os trabalhos de elaboração de uma regra permanente ainda estão em fase de preparação e até o momento não foram divulgados quaisquer pormenores. Também não foram registados progressos no alinhamento da classificação das contas nacionais pelo sistema europeu de contas (normas SEC95) e no aumento da coordenação entre os diferentes níveis da administração no quadro do processo orçamental.

(10) O desemprego dos jovens é superior à média da UE e resulta sobretudo da inadequação das qualificações e do insuficiente acesso a estágios e sistemas de formação no local de trabalho. Estão previstas medidas para facilitar a entrada dos jovens no mercado de trabalho. O recurso abusivo, pelo menos em parte, ao trabalho por conta própria e aos contratos de direito civil não regidos pelo direito do trabalho parece constituir a principal causa da segmentação do mercado de trabalho e da pobreza dos que trabalham, que é das mais elevadas da UE. Por outro lado, a cobertura e a adequação dos apoios sociais às pessoas que trabalham mas que auferem rendimentos mais baixos deverão ser reavaliadas.

(11) A Polónia começou a aplicar, no segundo semestre de 2011, uma ambiciosa reforma do ensino superior. O objetivo é reforçar as ligações entre as universidades e as empresas e resolver o problema da inadequação entre as competências e os postos de trabalho disponíveis. A reforma visa tornar os cursos mais flexíveis e adaptáveis à evolução das necessidades do mercado de trabalho. Promove igualmente o trabalho por conta própria. No entanto, continua a ser necessário aumentar a pertinência e a qualidade do ensino prestado, com especial saliência para as instituições privadas de ensino superior.

(12) A participação das mulheres no mercado de trabalho deve ser aumentada, através de um melhor sistema de assistência à infância. A Polónia tem atualmente a taxa de matrículas no ensino pré-escolar mais baixa da Europa. Isso deve-se à reduzida oferta e à falta de locais, de infraestruturas adequadas e de pessoal qualificado. A declaração do governo no sentido de que iria gerar fundos adicionais para a criação de instituições de acolhimento de crianças em idade pré-escolar (3-5 anos de idade) não está refletida na Lei do Orçamento de 2012, que diminui as subvenções à educação. Daí resultou o encerramento, em certos municípios, de escolas e jardins de infância.

(13) Para fazer face ao problema da fraca participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, a Polónia adotou uma reforma geral do sistema de pensões. A idade legal de passagem à reforma será gradualmente aumentada a partir de 2013 até atingir os 67 anos para os homens em 2020 e para as mulheres em 2040. A Polónia

prosseguiu os seus esforços no sentido de limitar as condições favoráveis de reforma para as carreiras militares. Em 2011, a Polónia introduziu algumas alterações no seu fundo de segurança social para os agricultores (KRUS). No entanto, a reforma é temporária e insuficiente do ponto de vista do mercado de trabalho. Os mineiros continuam a beneficiar de um sistema especial de pensões.

(14) As reformas recentemente levadas a cabo para melhorar o ambiente da investigação visam uma concentração dos financiamentos orientada para as instituições que apresentam melhores resultados. O Programa Nacional de Investigação, adotado em agosto de 2011, constitui um passo importante nessa direção. No entanto, ainda não está clara a forma como as prioridades do programa irão ser associadas à inovação e à política industrial e executadas nesse contexto.

(15) A existência de restrições injustificadas à prestação de determinados serviços profissionais constitui um importante obstáculo a um maior crescimento, em especial nos setores da construção, dos transportes e da saúde. O governo anunciou um plano de redução progressiva, até 50%, da regulamentação dos serviços profissionais, tanto em termos de requisitos de formação como de licenciamento. Apesar dos esforços mais recentes, a carga administrativa que incide sobre as empresas continua a ser elevada e a eficiência da administração pública continua a ser baixa. Os aspetos mais preocupantes incluem os elevados custos associados ao cumprimento da legislação, uma legislação fiscal complexa e instável, a falta de garantias de execução dos contratos, procedimentos de licenciamento e emissão de autorizações lentos e onerosos, o registo dos imóveis e o ordenamento do território. Os processos e outras ações judiciais são morosos e há um número relativamente elevado de processos pendentes.

(16) O crescimento e a concorrência no setor da energia são retardados por uma aplicação demasiado lenta da legislação da UE, nomeadamente no que se refere aos segundo e terceiro pacotes para o setor da energia e à Diretiva Energias Renováveis, bem como aos procedimentos de infração ainda pendentes. Embora a rede de autoestradas e vias rápidas esteja a ser amplamente desenvolvida, com o apoio de fundos da UE, as necessidades de investimento na rede ferroviária são ainda mais prementes, dado o mau estado das infraestruturas. A Polónia não utiliza totalmente os recursos do Fundo de Coesão disponíveis para esse efeito. Continuam a subsistir obstáculos a um funcionamento eficaz do mercado dos transportes ferroviários.

(17) A Polónia assumiu diversos compromissos no âmbito do Pacto para o Euro+. Esses compromissos, e a execução dos compromissos apresentados em 2011, dizem respeito à promoção do emprego, à melhoria da competitividade, ao aumento da sustentabilidade das finanças públicas e ao reforço da estabilidade financeira. A Comissão avaliou a execução dos compromissos assumidos no quadro do Pacto para o Euro+. Os resultados desta avaliação foram tidos em conta nas recomendações.

(18) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Polónia. Analisou o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas. Tomou em consideração não só a importância desses programas em termos de políticas orçamentais e socioeconómicas sustentáveis, como a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia, ao conceder um contributo à

escala da UE para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações (1) a (6) infra.

(19) À luz da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa de Convergência para 2012, estando o seu parecer[7] refletido, em especial, na recomendação (1) infra,

RECOMENDA que a Polónia tome medidas no período 2012-2013 de modo a:

1. Assegurar a realização dos progressos previstos no sentido da correção do défice excessivo. Para esse fim, deve dar plena execução ao Orçamento para 2012 e desenvolver os esforços de ajustamento estrutural especificados nas recomendações do Conselho ao abrigo do procedimento por défice excessivo. Posteriormente, especificar as medidas necessárias para assegurar a aplicação da estratégia orçamental para 2013 e anos seguintes de acordo com o previsto, assegurando um esforço adequado de ajustamento estrutural por forma a conseguir progressos suficientes no sentido do objetivo a médio prazo, incluindo o cumprimento dos marcos de referência em matéria de despesa. Minimizar os futuros cortes nas despesas favoráveis ao crescimento e melhorar o cumprimento das obrigações fiscais.

2. Acelerar a reforma do enquadramento orçamental, adotando legislação com vista à introdução de uma regra permanente para as despesas até 2013. Esta regra deverá ser coerente com o sistema europeu de contas. Tomar medidas para reforçar a médio prazo os mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis da administração e os processos orçamentais anuais.

3. Reduzir o desemprego dos jovens, aumentar a disponibilidade de estágios e sistemas de formação no local de trabalho, melhorar a qualidade da formação profissional e adotar a estratégia de aprendizagem ao longo da vida proposta. Adequar melhor as competências conferidas pelo sistema educativo às necessidades do mercado do trabalho e melhorar a qualidade do ensino. A fim de combater a segmentação do mercado de trabalho e as situações de pobreza dos que trabalham, limitar a utilização excessiva de contratos de direito civil e alargar o período probatório para os contratos permanentes.

4. Consolidar os esforços no sentido de aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho e de aumentar as taxas de matrícula nas creches e na educação pré-primária, assegurando um financiamento estável e os investimentos em infraestruturas públicas, a disponibilização de pessoal qualificado e a existência de serviços desse tipo a preços acessíveis. Combater as práticas enraizadas de reforma antecipada de modo a aumentar a idade de saída do mercado de trabalho. Eliminar progressivamente o sistema especial de pensões para os mineiros, tendo em vista a sua plena integração no regime geral. Adotar medidas permanentes e mais ambiciosas de reforma do fundo de segurança social para os agricultores (KRUS), a fim de refletir melhor os rendimentos individuais.

5. Tomar medidas adicionais para tornar o ambiente de negócios mais favorável à inovação, assegurando uma melhor ligação entre a investigação, a inovação e a indústria e estabelecendo áreas e instrumentos prioritários comuns em apoio da

[7] Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

totalidade do ciclo de inovação; aumentar o acesso a financiamentos para atividades de investigação e inovação, através da prestação de garantias e de financiamentos intercalares.

6. Intensificar os esforços para melhorar os incentivos ao investimento em capacidade de produção de energia e na eficiência energética, acelerar a interligação das redes elétricas para além das fronteiras nacionais e reforçar a concorrência no setor do gás, eliminando gradualmente os preços regulamentados e criando uma plataforma de negociação para o setor. Reforçar o papel e os recursos da entidade reguladora do mercado dos transportes ferroviários e assegurar uma aplicação rápida e eficaz dos projetos de investimento no setor. Reduzir as restrições em determinados setores profissionais e simplificar as garantias de execução dos contratos e os requisitos necessários para a obtenção de licenças de construção.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente