

DICTAMEN DEL CONSEJO
de 27 de febrero de 2007
en relación con el programa de convergencia actualizado de Polonia (2006-2009)

(2007/C 72/04)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las estrategias presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 9, apartado 3,

Vista la Recomendación de la Comisión,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

HA EMITIDO EL PRESENTE DICTAMEN:

- (1) El 27 de febrero de 2007 el Consejo examinó el programa de convergencia actualizado de Polonia, que abarca el período 2006-2009.
- (2) El supuesto macroeconómico del que parte el programa es que el crecimiento del PIB real, tras alcanzar un 5,4 % en 2006, se estabilizará globalmente durante el resto del período de programación (alrededor del 5,25 % de media). A tenor de los datos que se tienen en la actualidad, este supuesto parece basarse en hipótesis de crecimiento prudentes en 2007 y en hipótesis más bien optimistas para los años posteriores habida cuenta, en particular, de que es posible que el mercado laboral no mejore tan rápidamente como lo prevé el programa. Las previsiones de inflación del programa parecen realistas, aunque se inclinan por hipótesis bajas hacia el final del período, especialmente por el crecimiento de la presión salarial que podría derivarse de un endurecimiento del mercado laboral.
- (3) Mientras que el programa de convergencia de enero de 2006 prevé un saldo presupuestario de las administraciones públicas en 2006 de un - 2,6 % del PIB, las previsiones de otoño de los servicios de la Comisión apuntan a un - 2,2 % del PIB y la actualización del programa de convergencia de noviembre de 2006 estima que el resultado de 2006 es de un - 1,9 % del PIB. El hecho de que este resultado sea mejor de lo esperado obedece principalmente a una ejecución incompleta de los planes de gasto (especialmente, en lo que respecta a las transferencias sociales y a las inversiones públicas) y a un incremento de los ingresos debido, sobre todo, a un crecimiento superior al previsto. Las cifras de déficit antes indicadas no incluyen el coste de la reforma del régimen de pensiones, estimado aproximadamente en el 2 % del PIB en 2006, tal como está permitido en el período de transición para la aplicación de la decisión de Eurostat de 2 de marzo de 2004 relativa a la clasificación de los fondos de pensiones de capitalización ⁽²⁾, que vence en la primavera de 2007. En la actualización de noviembre de 2006, el objetivo principal de la estrategia presupuestaria es corregir el déficit excesivo en 2007 cumpliendo la disposición del Pacto revisado que permite deducir una parte del coste de la reforma de las pensiones. Para los años posteriores, el programa contempla una reducción gradual del déficit hasta alcanzar el valor de referencia del 3 % del PIB en 2009.
- (4) Se prevé que el déficit se reduzca anualmente el 0,4 % del PIB (0,3 % si se incluye el coste de la reforma del régimen de pensiones), para pasar de suponer el 1,9 % del PIB en 2006 al 0,6 % en 2009. Se espera una mejora del superávit primario, que debería pasar del 0,5 % del PIB en 2006 al 1,7 % en 2009. Si se incluye el efecto de la decisión de Eurostat antes mencionada, en el programa actualizado el déficit se reduce del 3,9 % del PIB de 2006 al 2,9 % en 2009. Está previsto que el ajuste se base en los ingresos en 2007 (incremento de 0,6 % del PIB del ratio de ingresos y ratio de gastos prácticamente constante) y mucho en los gastos en 2008-2009 para compensar con creces

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Reglamento modificado por el Reglamento (CE) n° 1055/2005 (DO L 174 de 7.7.2005, p. 1). Los documentos a que se hace referencia en este texto pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Véanse los comunicados de prensa de Eurostat n° 30/2004 de 2 de marzo de 2004 y n° 117/2004 de 23 de septiembre de 2004.

una disminución importante del ratio de ingresos (reducción anual media del ratio de gastos del 1,6 %, especialmente en consumos y transferencias sociales, y disminución del ratio de ingresos del 1,2 % de media, debida principalmente a una bajada de las cotizaciones sociales, modificaciones del régimen del impuesto sobre la renta de las personas físicas y a diversas modificaciones del régimen tributario, no explicitadas totalmente). Con respecto al programa anterior, los objetivos de déficit se han revisado a la baja dado que espera un crecimiento mucho mayor y que los resultados de 2006 han sido mejores de lo previsto.

- (5) Se prevé que el saldo estructural (esto es, el saldo ajustado en función del ciclo descontando las medidas excepcionales y demás medidas temporales) calculado según la metodología común mejore, pasando de alrededor del - 2 % del PIB en 2006 al - 0,75 % en 2009, al final del período de programación (excluido el coste de reforma de las pensiones). Al igual que en la actualización anterior del programa de convergencia, el objetivo a medio plazo para llegar a la situación presupuestaria presentada en el programa es un déficit estructural del 1 % del PIB, que el programa no prevé alcanzar en el período de programación. Habida cuenta de que el objetivo presupuestario a medio plazo del programa es más exigente que el valor de referencia mínimo (estimado en un déficit de aproximadamente el 1,5 % del PIB), conseguirlo permitiría cumplir otro objetivo: contar con un margen de seguridad que impida la aparición de déficit excesivos. El objetivo a medio plazo establecido en el programa es apropiado ya que refleja adecuadamente el ratio de deuda y la tasa media de crecimiento potencial a largo plazo.
- (6) Los resultados presupuestarios podrían ser peores que los previstos en el programa, en particular en sus últimos años. Hay un grado significativo de incertidumbre acerca de la ejecución efectiva de las reformas programadas, pues no van respaldadas por medidas concretas de apoyo a la limitación de gastos prevista. Hay, además, riesgos derivados del supuesto macroeconómico relativamente favorable previsto para los últimos años del período de programación. Por lo tanto, no son suficientes las medidas adoptadas hasta la fecha y las programadas deben reforzarse para alcanzar esos resultados.
- (7) A la vista de esta evaluación de riesgos, la estrategia presupuestaria del programa no parece consecuente con una corrección del déficit excesivo en 2007, a más tardar, conforme a la recomendación del Consejo. Los objetivos presupuestarios del programa no proporcionan un margen de seguridad suficiente para que el déficit no rebase el límite máximo del 3 % del PIB en caso de fluctuaciones macroeconómicas normales a lo largo del período de programación. En los años posteriores a la corrección del déficit excesivo, se deberá acelerar el ritmo de los ajustes estructurales tendentes a conseguir el objetivo a medio plazo del programa, aprovechando las coyunturas económicas favorables, y apoyarlo con las medidas apropiadas.
- (8) Se estima que la deuda pública bruta alcanzó en 2006 el 42 % del PIB, cifra muy inferior al valor de referencia establecido en el Tratado (60 % del PIB). El programa prevé que el ratio de deuda disminuirá 1,4 % en el período de programación. Si se incluyen los efectos de la decisión de Eurostat ya mencionada, la deuda pública bruta pasará del 48,9 % del PIB en 2006 al 50,2 % en 2009.
- (9) El envejecimiento de la población tiene en Polonia menos repercusiones presupuestarias a largo plazo que en el resto de países de la UE y, de hecho, se prevé que bajen los gastos relacionados con la edad de la población, en parte como consecuencia de la reducción considerable de los gastos que se derivará de la reforma del régimen de pensiones, suponiendo que se aplique íntegramente. Si bien la situación presupuestaria inicial ha mejorado respecto a 2005, sigue encerrando un riesgo para la sostenibilidad de la hacienda pública incluso sin considerar las repercusiones presupuestarias a largo plazo del envejecimiento de la población, y se precisa un nuevo esfuerzo sobre la consolidación presupuestaria prevista en el programa para reducir ese riesgo. Globalmente, el nivel de riesgo para la sostenibilidad de la hacienda pública de Polonia es bajo.
- (10) El programa de convergencia consta de una evaluación cualitativa de la incidencia global de las reformas enumeradas en el informe de octubre de 2006 sobre la ejecución del Programa nacional de reformas en el contexto de la estrategia fiscal a medio plazo. Además, proporciona alguna información sobre los costes o ahorros presupuestarios directos que se derivarán de las principales reformas previstas en el Programa nacional de reformas, y sus previsiones presupuestarias parecen tener en cuenta las repercusiones presupuestarias de las medidas presentadas en dicho Programa. Las medidas relacionadas con la hacienda pública previstas en el programa de convergencia parecen compatibles con las previstas en el Programa nacional de reformas. En particular, ambos programas contemplan una cierta armonización del régimen de seguridad social agraria con el régimen general nacional, una armonización paulatina de las prestaciones por invalidez con el régimen de pensiones reformado, y la aplicación de un paquete de servicios médicos garantizados.

- (11) La estrategia presupuestaria del programa se ajusta sólo parcialmente a las orientaciones generales de política económica incluidas en las Directrices integradas para el período 2005-2008. En particular, las medidas adoptadas para corregir el déficit excesivo no parecen suficientes.
- (12) En cuanto a los datos que deben comunicarse según el Código de conducta para los programas de estabilidad y de convergencia, el programa proporciona todos los obligatorios y la mayoría de los facultativos ⁽¹⁾.

El programa contempla una corrección del déficit excesivo en 2007 según lo dispuesto en el artículo 2, apartado 7, del Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, pero el Consejo recuerda que las medidas adoptadas hasta ahora no resultan adecuadas y las programadas parecen insuficientes para lograr ese resultado.

Aunque el programa prevé que en los años siguientes Polonia avanzará adecuadamente hacia el objetivo a medio plazo, en un contexto de perspectivas de fuerte crecimiento, el riesgo de que no se alcancen los objetivos presupuestarios y de que el ajuste no sea duradero es elevado.

A la luz de la presente evaluación y de la nueva recomendación formulada a Polonia para que corrija su déficit excesivo, adoptada por el Consejo el 27 de febrero de 2007 en virtud del artículo 104, apartado 7, del Tratado, el Consejo insta a Polonia a que:

- i) garantice la corrección del déficit excesivo en 2007, conforme a la nueva recomendación formulada en virtud del artículo 104, apartado 7, del Tratado;
- ii) aprovechando las coyunturas económicas favorables y utilizando todos los ingresos extraordinarios para reducir el déficit, acreciente el ritmo de ajuste hacia el objetivo a medio plazo del programa, una vez corregido el déficit excesivo, especificando y aplicando las medidas adicionales necesarias, especialmente en lo que a gastos se refiere, para conseguir el ajuste perseguido;
- iii) salvaguarde los resultados de la reforma del régimen de pensiones.

Comparación de las principales previsiones macroeconómicas y presupuestarias

		2005	2006	2007	2008	2009
PIB real (% de variación)	PC nov. 2006	3,5	5,4	5,1	5,1	5,6
	COM nov. 2006	3,2	5,2	4,7	4,8	n.d.
	PC enero 2006	3,3	4,3	4,6	5,0	n.d.
Inflación IPCA (%)	PC nov. 2006	2,2	1,4	2,1	2,5	2,5
	COM nov. 2006	2,2	1,4	2,5	2,8	n.d.
	PC enero 2006	2,2	1,5	2,2	2,5	n.d.
Brecha de producción (% del PIB potencial)	PC nov. 2006 ⁽¹⁾	- 0,4	0,5	0,5	0,3	0,4
	COM nov. 2006 ⁽³⁾	- 0,3	0,4	0,3	0,1	n.d.
	PC enero 2006 ⁽¹⁾	0,1	0,3	0,3	0,6	n.d.
Saldo de las administraciones públicas (excluido el coste de la reforma del régimen de pensiones) (% del PIB)	PC nov. 2006	- 2,5	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,6
	COM nov. 2006	- 2,5	- 2,2	- 2,0	- 1,8	n.d.
	PC enero 2006	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9	n.d.

⁽¹⁾ En particular, no se facilitan datos de empleo relativos al número de horas trabajadas y a la productividad laboral expresada en PIB/hora trabajada. También faltan las contribuciones al crecimiento potencial.

		2005	2006	2007	2008	2009
Saldo de las administraciones públicas (incluido el coste de la reforma del régimen de pensiones) (% del PIB)	PC nov. 2006	- 4,4	- 3,9	- 3,4	- 3,1	- 2,9
	COM nov. 2006	- 4,4	- 4,2	- 4,0	- 3,9	n.d.
	PC enero 2006	- 4,7	- 4,6	- 4,1	- 3,7	n.d.
Saldo primario (excluido el coste de la reforma del régimen de pensiones) (% del PIB)	PC nov. 2006	0,1	0,5	1,0	1,4	1,7
	COM nov. 2006	0,1	0,2	0,4	0,6	n.d.
	PC enero 2006	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6	n.d.
Saldo estructural ⁽²⁾ (excluido el coste de la reforma del régimen de pensiones) (% del PIB)	PC nov. 2006	- 2,4	- 2,1	- 1,6	- 1,1	- 0,7
	COM nov. 2006	- 2,3	- 2,3	- 2,1	- 1,8	n.d.
	PC enero 2006 ⁽²⁾	- 2,1	- 2,7	- 2,4	- 2,1	n.d.
Saldo estructural ⁽²⁾ (incluido el coste de la reforma del régimen de pensiones) (% del PIB)	PC nov. 2006	- 4,3	- 4,1	- 3,6	- 3,2	- 3,0
	COM nov. 2006	- 4,2	- 4,3	- 4,1	- 3,9	n.d.
	PC enero 2006	- 4,7	- 4,7	- 4,2	- 3,9	n.d.
Deuda pública bruta (excluido el coste de la reforma del régimen de pensiones) (% del PIB)	PC nov. 2006	41,9	42,0	42,1	41,4	40,6
	COM nov. 2006	42,0	42,4	43,1	42,7	n.d.
	PC enero 2006	42,5	45,0	45,3	45,4	n.d.
Deuda pública bruta (incluido el coste de la reforma del régimen de pensiones) (% del PIB)	PC nov. 2006	47,3	48,9	50,0	50,3	50,2
	COM nov. 2006	47,4	49,3	51,0	51,6	n.d.
	PC enero 2006	47,9	51,2	52,1	52,6	n.d.

Notas

(¹) Cálculos de los servicios de la Comisión basados en los datos del programa.

(²) Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal. El saldo presupuestario ajustado en función del ciclo y el saldo estructural coinciden por ser despreciables las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal del programa.

(³) Sobre la base de un potencial de crecimiento estimado del 4,1 % en 2005, del 4,4 % en 2006, del 4,8 % en 2007 y del 5,0 % en 2008.

Fuentes

Programa de convergencia (PC), previsiones económicas de los servicios de la Comisión (COM) del otoño de 2006 y cálculos de los servicios de la Comisión.