

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 8 de julio de 2014****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Polonia de 2014**

(2014/C 247/19)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y, en particular, su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 9, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.
- (2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, adoptó una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros ⁽²⁾, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo.
- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros acordaron un Pacto para el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todos los resortes, instrumentos y políticas posibles. Decidieron las acciones que debían emprenderse en los Estados miembros, expresando en particular su total compromiso para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.
- (4) El 9 de julio de 2013, el Consejo aprobó una Recomendación ⁽³⁾ relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Polonia y emitió su dictamen sobre el Programa de Convergencia actualizado de Polonia para 2012-2016.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Orientaciones mantenidas para 2014 por la Decisión del Consejo 2014/322/UE de 6 de mayo de 2014 sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2014 (DO L 165 de 4.6.2014, p. 49).

⁽³⁾ DO C 217 de 30.7.2013, p. 63.

- (5) El 13 de noviembre de 2013, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2014 para la coordinación de las políticas económicas. También el 13 de noviembre de 2013, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽¹⁾, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Polonia como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 20 de diciembre de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito a la economía, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la Administración pública.
- (7) El 24 de abril de 2014, Polonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2014 y su Programa de Convergencia de 2014. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (8) El objetivo de la estrategia presupuestaria presentada en el Programa de Convergencia de 2014 es situar de aquí a 2015 el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado y alcanzar el objetivo a medio plazo de aquí a 2018. El objetivo a medio plazo (- 1 % del PIB en términos estructurales) es más exigente que el requerido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los objetivos para el déficit global presentados en el Programa de Convergencia de 2014 son coherentes con una oportuna corrección del déficit excesivo. Además, mientras que el ajuste estructural (recalculado) en 2014 se ajusta a la recomendación del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo, es inferior a la mejora necesaria requerida en 2015. En los años posteriores a la corrección prevista del déficit excesivo (recalculado), el avance anual previsto hacia el objetivo a medio plazo es inferior al requisito del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por tanto, los objetivos del Programa se ajustan parcialmente a los requisitos de dicho Pacto. La deuda pública debería permanecer por debajo del 60 % del PIB durante el período del Programa. Las autoridades polacas prevén que caerá marcadamente, desde el 57,1 % en 2013 al 49,5 % en 2014, debido principalmente a la gran transferencia puntual de activos de fondos de pensiones, y que se mantendrá a este nivel en 2015. El escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Convergencia es verosímil para 2014 y optimista para 2015, con un aumento de la tasa de crecimiento del PIB real del 3,8 %, frente al 3,4 % de las previsiones de la primavera de 2014 de los servicios de la Comisión. Basándose en su evaluación del Programa de Convergencia y en las previsiones de la Comisión, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo considera que aunque se espera que Polonia quede por debajo del límite máximo del déficit global recomendado por el Consejo para 2014, existen riesgos para una corrección viable del déficit excesivo en 2015 y, posteriormente, para una senda de ajuste apropiada hacia el objetivo a medio plazo.
- (9) Para garantizar el éxito de la estrategia de saneamiento presupuestario, es importante que este se apoye en amplias reformas estructurales. El bajo porcentaje de gastos potenciadores del crecimiento (educación, investigación e innovación) obstaculiza las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Se prevé que el gasto sanitario aumente considerablemente de medio a largo plazo debido al envejecimiento de la población. Podría aliviarse la carga que ello supone para las finanzas públicas y mejorar el acceso a la asistencia sanitaria mediante el refuerzo de los sistemas de atención primaria y remisión de pacientes y aprovechando el potencial de mejora de la eficacia en la asistencia hospitalaria. El bajo cumplimiento de las obligaciones fiscales sigue siendo un problema, en particular en términos de eficiencia de la Administración tributaria y del nivel de carga administrativa que pesa sobre los contribuyentes. Al mismo tiempo Polonia ha publicado recientemente un Plan de Acción de mejora del cumplimiento de las obligaciones fiscales y de la eficacia de la Administración tributaria para los años 2014-2017. Polonia dispone de un complejo sistema de tipos reducidos de IVA que la convierte en el Estado miembro de la Unión donde las diferencias en los tipos de este impuesto son mayores; ello produce pérdidas de ingresos y costes de conformidad en materia tributaria. El nivel de la fiscalidad de la energía es relativamente bajo. En el pasado reciente se tomaron medidas para mejorar el marco presupuestario. No obstante, el marco se beneficiaría de la introducción de un consejo fiscal independiente, responsable de los controles previos de la conformidad con las normas presupuestarias; de una evaluación de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias y un análisis de la viabilidad de las finanzas públicas a largo plazo, así como de una evaluación a posteriori del cumplimiento de las normas fiscales.

(1) Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

- (10) El desempleo juvenil aumentó a lo largo del año pasado, debido en parte al persistente desajuste entre educación y necesidades del mercado laboral, así como al creciente porcentaje de jóvenes que no estudian ni se forman ni trabajan. A pesar de los esfuerzos en curso para reformar el sistema educativo y la formación profesional, es necesario facilitar más aún el acceso a contratos de aprendizaje de buena calidad y a la formación en el puesto de trabajo, reforzar la cooperación entre escuelas y empresas e incorporar a los jóvenes no cubiertos por el sistema, en línea con los objetivos de una Garantía Juvenil. La adaptación de las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral también resulta especialmente importante en el contexto de la formación permanente, pues su participación sigue siendo muy baja, sobre todo en el caso de los trabajadores de más edad, cuyas competencias están frecuentemente anticuadas. La segmentación del mercado laboral se mantiene, con una amplia utilización de contratos de duración determinada así como de los contratos de Derecho civil. Los contratos de duración determinada son particularmente frecuentes entre los jóvenes. Mientras que a menudo dichos contratos son considerados como un instrumento para que los desempleados entren en el mercado de trabajo con vistas a su posterior paso a un contrato permanente, esto no parece ocurrir así en la mayoría de los casos, pues el porcentaje de transición de empleos de duración determinada a empleos permanentes es baja, lo que tiende a influir negativamente en la productividad y la calidad del capital humano.
- (11) La participación de las mujeres en el mercado laboral sigue siendo baja. Polonia ha tomado varias medidas para aumentar la tasa de empleo femenino, incluyendo un aumento de la disponibilidad de servicios de guardería y de la financiación pública de las mismas para motivar a los padres a inscribir a sus hijos en la enseñanza preescolar. No obstante, la disponibilidad de guarderías todavía es baja, especialmente en las zonas rurales, y persisten disparidades en el acceso a la enseñanza preescolar. La participación en el mercado laboral de los trabajadores polacos de mayor edad sigue siendo baja. Las posibilidades de jubilación anticipada se han reducido significativamente, pero son necesarios esfuerzos adicionales para aumentar la empleabilidad de los trabajadores mayores y la duración efectiva de la vida laboral. La reforma de los regímenes especiales de pensiones de mineros y agricultores sigue planteando un reto. El régimen de los agricultores («KRUS») incentiva a los pequeños agricultores para que permanezcan en el sector agrícola, pero resulta en un desempleo oculto en las zonas rurales y estimula la economía informal. Los mineros siguen disfrutando de privilegios en materia de derechos de pensión y antigüedad laboral mínima requerida. Ambos planes de pensiones dificultan la movilidad entre sectores y geográfica.
- (12) Polonia se encuentra entre los Estados miembros con menor nivel de gasto en I+D y es uno de los que presenta peores indicadores en materia de innovación. El gasto privado en I+D es especialmente bajo y se une a la escasa actividad de investigación e innovación por parte de las empresas y a un entorno empresarial poco favorable a la innovación. El sistema polaco de apoyo a la innovación tiene aversión al riesgo y se basa principalmente en subvenciones y en la absorción y la transferencia de tecnologías de apoyo, sin que ello tenga un gran impacto en la innovación genuina. Los incentivos fiscales existentes para la I+D son ineficaces para promover la I+D interna del sector privado y solo son empleados por las grandes empresas. Las empresas polacas se han basado en gran medida en la absorción de tecnología. Si bien ello ha permitido garantizar un aumento de la productividad y del crecimiento económico, Polonia debe pasar a un modelo más basado en la innovación autóctona. Aumentar la capacidad de innovación de las empresas, mejorar los vínculos entre ciencia e industria y desarrollar instrumentos específicos adaptados a todo el ciclo de la innovación siguen siendo los retos.
- (13) Todavía existe un gran potencial de elevados beneficios derivados de mejoras en eficiencia energética en todos los sectores de la economía polaca y estos beneficios podrían apoyar el crecimiento, mejorar la competitividad y contribuir a reducir la dependencia energética de Polonia. La capacidad nacional de producción de energía está quedándose obsoleta y la red eléctrica está congestionada, pero avanzan los proyectos para establecer más capacidad de interconexión con los Estados miembros vecinos. El problema fundamental del mercado del gas natural sigue siendo la falta de diversificación y de competencia.
- (14) La poco desarrollada infraestructura de transporte y de banda ancha fija sigue constituyendo un importante obstáculo para el crecimiento. En particular, es preciso realizar importantes inversiones en la degradada red ferroviaria para aumentar la competitividad del ferrocarril y lograr un mejor equilibrio entre el transporte por carretera y el ferroviario. Solo alrededor de un tercio de los aproximadamente 20 000 km de líneas ferroviarias en funcionamiento está en buenas condiciones técnicas y continúan los problemas para la ejecución puntual de los proyectos ferroviarios. La eficiencia de los recursos puede incrementarse mejorando la gestión de los residuos.

- (15) En Polonia, la ejecución de los contratos es un proceso lento y el procedimiento para obtener licencias de obras resulta largo y complicado. Los costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales constituyen un problema importante para las empresas polacas. Polonia ha logrado avances sustanciales en la aplicación de una reforma ambiciosa que facilite el acceso a las profesiones reguladas.
- (16) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Polonia, ha evaluado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Convergencia y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Polonia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.
- (17) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia, y su dictamen⁽¹⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA que Polonia tome medidas en el período 2014-2015 a fin de:

1. Reforzar la estrategia presupuestaria para garantizar la corrección del déficit excesivo de aquí a 2015 de forma sostenible mediante la culminación del esfuerzo de ajuste estructural especificado en las recomendaciones del Consejo enmarcadas en el procedimiento de déficit excesivo. Tras la corrección del déficit excesivo y hasta que se alcance el objetivo a medio plazo, proseguir un ajuste estructural anual hacia el objetivo a medio plazo del 0,5% del PIB. La corrección duradera de los desequilibrios presupuestarios requiere una ejecución creíble de unas reformas estructurales ambiciosas con el fin de ajustar la capacidad e impulsar el crecimiento y el empleo. A este respecto, minimizar los recortes en las inversiones que estimulan el crecimiento, mejorar la adecuación de las políticas sociales y la relación coste-eficacia del gasto y la eficiencia general del sector de la asistencia sanitaria, ampliar la base impositiva, por ejemplo abordando la cuestión de un sistema extensivo de tipos reducidos de IVA, y mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en especial incrementando la eficiencia de la Administración tributaria. Crear un consejo presupuestario independiente.
2. Redoblar los esfuerzos para reducir el desempleo juvenil, en particular gracias a una mejor adecuación de la educación a las necesidades del mercado laboral, en especial aumentando la oferta plazas de formación profesional y en el puesto de trabajo y reforzando los esfuerzos para llegar a los jóvenes todavía no cubiertos por el sistema así como la cooperación entre centros de enseñanza y empresas, en la línea de los objetivos de una Garantía Juvenil. Aumentar la participación de los adultos en la formación permanente con el fin de ajustar la oferta y la demanda de capacidades. Luchar contra la segmentación del mercado laboral mediante la intensificación de los esfuerzos para garantizar una mejor transición desde contratos de duración determinada a empleos permanentes y reducir el uso excesivo de los contratos de Derecho civil.
3. Proseguir los esfuerzos para incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral, en particular adoptando medidas adicionales para incrementar la disponibilidad de servicios de guardería de calidad a precios asequibles y de educación preescolar y garantizando una financiación estable. Incluir a los agricultores en el régimen general de pensiones, comenzando por agilizar la creación del sistema de evaluación y registro de las rentas de los agricultores. Eliminar gradualmente el régimen especial de pensiones de los mineros con el fin de integrarlos en el régimen general. Respaldar la reforma general del sistema de pensiones, intensificando los esfuerzos destinados a fomentar la empleabilidad de los trabajadores de más edad para incrementar la edad de salida del mercado laboral.
4. Mejorar la efectividad de los incentivos fiscales de fomento de la I+D en el sector privado como parte de los esfuerzos para reforzar los vínculos entre investigación, innovación y política industrial, y elegir mejor los instrumentos existentes en las distintas fases del ciclo de innovación.

⁽¹⁾ De conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97.

5. Renovar y ampliar la capacidad de producción de energía y mejorar la eficacia de toda la cadena energética. Acelerar y ampliar el desarrollo de la red eléctrica, incluidas las conexiones transfronterizas con los Estados miembros vecinos, y desarrollar las conexiones gasísticas con Lituania. Garantizar una ejecución efectiva y sin más demoras de los proyectos de inversión ferroviaria, y mejorar la capacidad administrativa de este sector. Acelerar los esfuerzos para aumentar la cobertura de la banda ancha fija. Mejorar la gestión de los residuos.
6. Adoptar medidas adicionales para mejorar el entorno empresarial mediante la simplificación de los requisitos para la ejecución de contratos y la obtención de licencias de obras. Intensificar los esfuerzos para reducir los costes y el tiempo necesarios para cumplir las obligaciones tributarias por parte de las empresas. Completar la reforma en curso encaminada a facilitar el acceso a las profesiones reguladas.

Hecho en Bruselas, el 8 de julio de 2014.

Por el Consejo

El Presidente

P. C. PADOAN
