

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 14 de julio de 2015****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Polonia de 2015**

(2015/C 272/24)

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 refuerzo 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 14 de julio de 2015, 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 y, el 21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros ⁽²⁾. Estas forman, juntas, las «directrices integradas» que se ha pedido a los Estados miembros tengan en cuenta en sus políticas económicas y de empleo.
- (3) El 8 de julio de 2014, el Consejo adoptó una Recomendación ⁽³⁾ relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Polonia y emitió su dictamen sobre el Programa de Convergencia actualizado de 2014 de Polonia.
- (4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. El mismo día, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, 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.
- (5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, intensificar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.

⁽¹⁾ DO L 209 de 28.1.1997, p. 1.

⁽²⁾ Mantenido por la Decisión 2014/322/UE del Consejo, 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⁾ Recomendación del Consejo, de 8 de julio de 2014, relativa al Programa Nacional de Reforma de 2014 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Polonia de 2014 (DO C 247 de 29.7.2014, p. 97).

⁽⁴⁾ 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).

- (6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre Polonia. En él se evaluaron los avances realizados por Polonia de cara a poner en práctica las recomendaciones específicas por país adoptadas el 8 de julio de 2014.
- (7) El 29 de abril de 2015, Polonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015 y el 30 de abril de 2015, su Programa de Convergencia de 2015. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, uno y otro se han evaluado al mismo tiempo.
- (8) Polonia se encuadra actualmente en el componente preventivo del Pacto de estabilidad y crecimiento tras la derogación del procedimiento de déficit excesivo en junio de 2015 ⁽¹⁾. En su Programa de Convergencia de 2015, el Gobierno tiene la intención de reducir el déficit global del 3,2 % del PIB al 2,7 % en 2015 y al 1,2 % en 2018. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2015, puede considerarse que el déficit excesivo ya se corrigió en 2014, un año antes del plazo fijado, habida cuenta de que el exceso por encima del valor de referencia del 3 % del PIB que figura en el Tratado se explica por el coste presupuestario neto de la reforma sistémica de las pensiones. Con arreglo al Programa de Convergencia, el Gobierno tiene la intención alcanzar el objetivo a medio plazo, es decir, un déficit estructural del 1 % del PIB, en 2019 como máximo. Tras alcanzar un máximo del 51,7 % en la ratio de deuda pública/PIB en 2015, el Gobierno pretende reducirla al 49,1 % en 2018. El escenario macroeconómico en que se basan estas proyecciones presupuestarias es plausible en 2015 y favorable en 2016. Sobre la base de una evaluación global, se prevé que Polonia cumpla el ajuste requerido hacia el objetivo a medio plazo en 2015, ya que el crecimiento del gasto neto se sitúa por debajo del valor de referencia. No se han especificado suficientemente las medidas destinadas a contribuir al logro de los objetivos de déficit previstos a partir de 2016. A la luz de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2015, existe el riesgo de que se produzca una cierta desviación del ajuste requerido en 2016, pues el ajuste estructural no llega a lo establecido. Por lo tanto, será necesario adoptar medidas adicionales en 2016. Sobre la base de su evaluación del Programa de Convergencia y habida cuenta de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2015, el Consejo estima que Polonia cumple en términos generales las disposiciones del Pacto de estabilidad y crecimiento. Se podrían incrementar los ingresos fiscales reduciendo el uso generalizado que se hace actualmente de los tipos reducidos del IVA y aumentando la eficiencia de la Administración tributaria.
- (9) El marco presupuestario de Polonia se beneficiaría de la creación de un organismo independiente, bien una institución aislada o dentro de una institución existente, que se encargara de llevar a cabo evaluaciones ex ante y ex post del cumplimiento de las normas presupuestarias, evaluaciones de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, y análisis de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.
- (10) A finales de 2013 Polonia dio marcha atrás a la reforma del sistema de pensiones de 1999. Si bien produce un cierto alivio presupuestario a corto plazo, la anulación de esta reforma no mejora la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, pues los beneficios a corto plazo de las cotizaciones más elevadas a la seguridad social y la reducción del pago de intereses se verán compensados por pagos futuros más elevados para las jubilaciones del régimen público. En su conjunto, la anulación de la reforma del sistema de pensiones de 1999 conlleva algunos riesgos para la hacienda pública polaca a largo plazo.
- (11) Los privilegios en materia de seguridad social concedidos a los agricultores y los mineros siguen obstaculizando la movilidad profesional e imponen costes significativos a las finanzas públicas. Estos regímenes preferenciales disuaden a los trabajadores de trasladarse a sectores más productivos, generan desempleo encubierto y, como consecuencia de las bajas cotizaciones, están muy subvencionados por el contribuyente. En 2014, el sector agrícola polaco emplea al 11,5 % de la mano de obra, más del doble de la media de la UE, aunque solo genera el 3,3 % del valor añadido bruto nacional. Las subvenciones estatales al régimen de la seguridad social para los agricultores equivalen al 1 % del PIB y las otorgadas a las pensiones de los mineros, al 0,5 % del PIB. La vinculación entre cotizaciones y prestaciones es deficiente y las cotizaciones se basan fundamentalmente en un cálculo a tanto alzado. No siempre es posible excluir del régimen a aquellos agricultores con rentas más elevadas, por lo que el sistema es proclive al abuso. Un primer paso hacia la reforma del régimen de seguridad social para los agricultores sería la introducción de un sistema que registre y calcule sus rentas.
- (12) El mercado laboral sigue estando segmentado en Polonia. La incidencia de los contratos temporales es la mayor de la Unión, mientras que el porcentaje de transición de empleos temporales a permanentes y el diferencial de salarios es el mayor de la Unión. La existencia de unas normas rígidas en materia de despido, procedimientos judiciales prolongados y otras obligaciones que se imponen a los empleadores fomentan el uso de contratos de empleo de duración determinada y no estándar. Por otra parte, el coste, percibido como elevado, de los contratos a los que se aplica el Código del Trabajo lleva a un recurso excesivo a los contratos de Derecho Civil (*umowy cywilno-prawne*), que resultan atractivos para los empleadores porque implican unas cotizaciones a la seguridad social más bajas. No obstante, es posible que la elevada proporción de contratos de este tipo, es decir, asociados a cotizaciones más bajas, reduzca la calidad del empleo disponible, especialmente para los trabajadores jóvenes. El desempleo de los jóvenes es elevado debido en parte al desajuste entre cualificaciones y competencias de los

⁽¹⁾ Decisión del Consejo (UE) 2015/1026, de 19 de junio de 2015, por la que se deroga la Decisión 2009/589/CE relativa a la existencia de un déficit excesivo en Polonia (DO L 163 de 30.6.2015, p. 37).

candidatos y necesidades del mercado laboral. Por consiguiente, es preciso proseguir los esfuerzos para reformar el sistema de formación profesional e incrementar el escaso nivel de participación en el aprendizaje permanente. La participación de la mujer en el mercado laboral sigue siendo escasa. Para resolver este problema, aunque Polonia ha aumentado la disponibilidad de educación preescolar, sigue estando entre los Estados miembros con peores indicadores en cuanto a la disponibilidad de servicios de guarderías.

- (13) El sector ferroviario atraviesa una situación difícil debido a los elevados cánones de acceso a las vías y a una financiación nacional insuficiente. Los procedimientos de concepción y ejecución de proyectos suelen ser prolongados y engorrosos como consecuencia del entorno reglamentario y administrativo. Si bien es posible que las últimas modificaciones legislativas tengan un efecto positivo sobre el transporte ferroviario, es poco probable que afecten a los proyectos de inversión iniciados durante el período de programación 2007-2013. No obstante, a lo largo del período 2014-2020 se incrementará significativamente la financiación de la UE destinada al sector ferroviario.
- (14) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Polonia y lo ha publicado en el informe específico de 2015. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Polonia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria 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 4 que figuran a continuación.
- (15) 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 2015 y 2016 a fin de:

1. Tras la corrección del déficit excesivo, lograr un ajuste fiscal del 0,5 % del PIB de cara al objetivo presupuestario a medio plazo tanto en 2015 como en 2016. Crear un consejo presupuestario independiente. Ampliar la base tributaria, en particular limitando el recurso al sistema generalizado de los tipos de IVA reducidos.
2. Iniciar el proceso de armonización de las disposiciones en materia de pensiones para los agricultores y mineros con las del resto de los trabajadores y adoptar un calendario para su progresiva armonización; establecer un sistema de registro y cálculo de las rentas de los agricultores.
3. Adoptar medidas para reducir el uso excesivo de contratos temporales y de Derecho Civil en el mercado laboral.
4. Eliminar los obstáculos a las inversiones en los proyectos ferroviarios.

Hecho en Bruselas, el 14 de julio de 2015.

Por el Consejo
El Presidente
P. GRAMEGNA

⁽¹⁾ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo.