

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 12 de julio de 2016****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Polonia y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2016 de Polonia**

(2016/C 299/04)

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.º 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 noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016. El 26 de noviembre de 2015, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Polonia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (2) El informe específico de 2016 sobre Polonia fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por Polonia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas el 14 de julio de 2015, así como los avances de Polonia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (3) El 28 de abril de 2016, Polonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y su Programa de Convergencia de 2016. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han dirigido las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) n.º 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).

(UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su Acuerdo de Asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica.

- (5) Polonia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de estabilidad y crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2016, el Gobierno prevé que el déficit global aumente del 2,6 % del PIB en 2015 al 2,9 % del PIB en 2017, antes de disminuir al 1,3 % del PIB en 2019. No se prevé alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo de un déficit del 1 % del PIB en términos estructurales de aquí a 2019, que es el período cubierto por el Programa. De acuerdo con el Programa de Convergencia, se prevé que la ratio deuda pública/PIB aumente del 51,3 % en 2015 al 52,5 % en 2017, antes de disminuir al 50,4 % en 2019. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil para 2016 y favorable para los años siguientes. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, existe un riesgo de desviación considerable respecto del ajuste recomendado en 2016 y, si las políticas permanecen inalteradas, en 2017. Sobre la base de su evaluación del Programa de Convergencia y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que existe un riesgo de que Polonia incumpla las disposiciones del Pacto de estabilidad y crecimiento. Por lo tanto, será preciso adoptar nuevas medidas para garantizar el cumplimiento en 2016 y 2017.
- (6) Polonia es el único Estado miembro de la UE sin un auténtico consejo presupuestario independiente y sin planes conocidos para crear uno, aunque cuenta con algunas instituciones presupuestarias independientes que realizan algunas de las funciones de dicho consejo. Además del freno del endeudamiento que figura en su constitución, Polonia introdujo una regla de estabilización del gasto en 2013, que se aplicó plenamente por primera vez en el presupuesto de 2015. Sin embargo, esta norma fue modificada en diciembre de 2015, lo que permitirá un mayor gasto, particularmente en el entorno actual de baja inflación. Existen importantes riesgos de sostenibilidad presupuestaria a largo plazo debido a una situación presupuestaria inicial desfavorable y al aumento previsto en los costes causados por el envejecimiento de la población, principalmente en relación con el gasto sanitario. Desde el punto de vista de la sostenibilidad de la deuda, si no cambian las políticas, el riesgo presupuestario a medio plazo es elevado debido al aumento previsto del nivel de endeudamiento.
- (7) Se prevé que los ingresos recaudados en concepto de IVA en 2015 habrán permanecido bajos en proporción al PIB, a pesar de las medidas adoptadas hasta la fecha, que incluyen el procedimiento de inversión impositiva y la responsabilidad solidaria de las empresas en sectores sensibles. El aumento en la recaudación del IVA y la lucha contra el fraude en el pago del mismo constituyen prioridades para el Gobierno, y se está preparando una estrategia a tales efectos. Se prevé incluir medidas tales como nuevas herramientas informáticas para la detección y la lucha contra el fraude en materia de IVA, así como una reforma de la administración tributaria. En enero de 2017 comenzará a aplicarse un límite inferior para los pagos en efectivo entre empresas. Polonia se enfrenta aún al ya antiguo desafío de una administración tributaria ineficiente. El coeficiente de costes de recaudación, es decir, los costes administrativos por ingresos fiscales netos recaudados, es el más elevado de la UE.
- (8) Polonia continúa aplicando tipos reducidos de IVA a un gran número de bienes y servicios. Esto contribuye a una pérdida de ingresos y reduce la eficiencia del sistema del IVA. Los datos sugieren que los tipos reducidos del IVA no son un instrumento de política social efectivo, especialmente porque no están destinados específicamente a los hogares vulnerables. Tienden a resultar en subvenciones considerables a los contribuyentes ricos. Se considera que las prestaciones sociales y el impuesto sobre la renta surten unos efectos más específicamente orientados y son, por ende, más adecuados para alcanzar objetivos de redistribución. Las pérdidas potenciales de ingresos debido a los tipos reducidos del IVA y a las exenciones facultativas figuran entre las más altas de la Unión.
- (9) A pesar de las recientes mejoras, el mercado laboral polaco se enfrenta a retos considerables: el envejecimiento de la población activa, la baja productividad y la elevada segmentación del mercado de trabajo. A esto se añaden las deficiencias en el sistema educativo. Aunque este ha mejorado considerablemente en los últimos años, aún no logra dotar suficientemente a los alumnos de las competencias transversales necesarias para la innovación y para un mercado laboral que evoluciona con rapidez. La clasificación media relativamente baja de la educación superior y la ciencia polacas tienen un efecto negativo en la calidad de la enseñanza impartida. El grado de internacionalización de la educación superior polaca es muy limitado, tanto en lo relativo al número de estudiantes extranjeros como a la participación en la cooperación científica internacional. El modelo de

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

financiación de la educación superior no promueve la calidad de manera suficiente, ya que se basa en gran medida en indicadores universitarios y variables cuantitativas del pasado, como el número de estudiantes y de personal académico. Según los empleadores, los titulados carecen de competencias transversales, tales como la capacidad de resolución de problemas, el pensamiento crítico o el trabajo en equipo. La participación en el aprendizaje permanente es baja, y la formación y educación profesional no responden a las necesidades del mercado.

- (10) Si bien la disponibilidad y la implantación de la educación preescolar ha aumentado considerablemente en los últimos años, la disponibilidad de servicios de guardería sigue siendo una de las más bajas de la Unión. El aumento de la edad obligatoria de escolarización a los siete años y la eliminación de los niños de cinco años de asistir a centros de educación preescolar, en combinación con la nueva asignación por hijo, pueden tener efectos negativos en la participación en el mercado laboral, especialmente de las mujeres, y requiere un atento seguimiento.
- (11) A pesar de un fuerte aumento de los contratos de trabajo indefinidos en 2015, la proporción de contratos de duración determinada en Polonia es una de las más elevadas de la Unión. Polonia ha adoptado recientemente una serie de medidas para abordar la segmentación del mercado laboral. Se ha llevado a cabo una modificación del Código del Trabajo, se han incrementado las cotizaciones a la seguridad social vinculadas a algunos contratos de Derecho civil, y se planea establecer una retribución horaria mínima para aquellos que trabajan con contratos de Derecho civil en enero de 2017. Sin embargo, determinadas características del Código del Trabajo desincentivan que los empresarios contraten a personas con contratos indefinidos, y el recurso a estos contratos sigue siendo limitado. Esto se debe, fundamentalmente, a la complejidad de la normativa laboral y a los elevados costes implícitos de los despidos con arreglo a dichos contratos. Entre dichos costes implícitos figuran los altos costes procesales, los costes asociados a los mecanismos de resolución de litigios de larga duración y resultado incierto, y disposiciones como la especial protección de los trabajadores mayores frente al despido.
- (12) Los regímenes de seguridad social preferentes para sectores específicos, en particular los altamente subvencionados regímenes para agricultores y mineros, suponen un alto coste presupuestario y pueden contribuir a reducir la movilidad laboral. El número de asegurados con arreglo al régimen especial de seguridad para agricultores (KRUS) ha ido disminuyendo lentamente desde 2007, y el Gobierno prevé que en 2019 ascenderá a 1,18 millones de personas, mientras que el número de beneficiarios de la jubilación, que asciende a 1,229 millones, probablemente aumentará hasta 2018. Desde 2011, la cuota del gasto presupuestario del Estado destinada al KRUS con respecto al PIB ha permanecido constante en el 1 %. No existe ningún requisito fiscal general para los agricultores, ni tampoco una obligación de llevanza de la contabilidad, y el nivel de autofinanciación del KRUS es bajo. En 2014, existían 1.382 millones de explotaciones agrícolas en Polonia, de las cuales el 52 % contaban con menos de 5 ha (GUS). Los mineros están exentos del sistema público general de pensiones de cotizaciones definidas, pues se les aplican coeficientes multiplicadores preferentes de las pensiones que suponen un importante coste anual para la hacienda pública de más del 0,5 % del PIB. Las perspectivas demográficas desfavorables ya han dado lugar a una disminución de la población en edad de trabajar. Por tanto, es esencial mantener la tendencia positiva en el empleo, especialmente de los trabajadores de edad avanzada, también con vistas a preservar la adecuación y la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas. Aunque la edad efectiva de jubilación media ha aumentado en los últimos años, sigue estando muy por debajo de la edad legal de jubilación. Por lo tanto, un aumento de la edad de jubilación efectiva es crucial para la adecuación social a largo plazo de las futuras pensiones y la estabilidad de las finanzas públicas, así como para aumentar la participación en el mercado laboral.
- (13) A pesar de inversiones considerables en los últimos años, persisten los cuellos de botella y las deficiencias en el transporte, la energía y las redes de comunicación. La actividad inversora se ve obstaculizada por barreras que afectan al funcionamiento de la administración pública, la fiscalidad, el entorno para las actividades de investigación, desarrollo e innovación, y la lenta ejecución de los contratos. Las deficiencias en la capacidad de gestión y de administración tienen un efecto negativo en la ejecución puntual de los proyectos de inversión en el sector ferroviario y de otros proyectos de infraestructuras en materia de transportes, energía y telecomunicaciones. La economía polaca sigue consumiendo una gran cantidad de energía y de carbono, y los beneficios potenciales de una mejora de la eficiencia energética son considerables. Las instalaciones de generación de electricidad están envejeciendo y siguen siendo muy dependientes del carbón. La red eléctrica está insuficientemente conectada a los países vecinos. El plan de apoyo a las energías renovables, que debía entrar en vigor el 1 de enero de 2016, se ha retrasado, lo cual ha creado inseguridad en las inversiones. Los factores clave que obstaculizan las inversiones, en particular en el sector de la construcción, son la inestabilidad y la muy baja cobertura de la ordenación del territorio, especialmente a nivel local, así como el exceso de reglamentación y las incoherencias normativas y administrativas que impiden la expedición de permisos de construcción.
- (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 2016. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia y el Programa Nacional de Reformas, así como 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 UE 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 3 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 a Polonia que tome medidas en 2016 y 2017 con el fin de:

1. Lograr un ajuste presupuestario anual del 0,5 % del PIB en pos del objetivo presupuestario a medio plazo en 2016 y en 2017. Reforzar el marco presupuestario, en particular mediante la creación de un consejo presupuestario independiente. Mejorar la recaudación de impuestos garantizando un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias en materia de IVA y limitar el frecuente recurso a tipos reducidos del IVA.
2. Garantizar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones y aumentar la participación en el mercado de trabajo emprendiendo la reforma de los regímenes preferentes de pensiones, suprimiendo los obstáculos a las formas más permanentes de empleo, y mejorando la adecuación de la educación y la formación a las necesidades del mercado.
3. Adoptar medidas para eliminar los obstáculos a la inversión en los sectores del transporte, la construcción y la infraestructura energética, y aumentar la cobertura de la ordenación del territorio a nivel local.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2016.

Por el Consejo

El Presidente

P. KAŽIMÍR

⁽¹⁾ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.