

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO****de 11 de julio de 2017****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2017 de Polonia**

(2017/C 261/20)

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 <sup>(1)</sup>, 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 16 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2017 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de los días 9 y 10 de marzo de 2017. El 16 de noviembre de 2016, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(2)</sup>, 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 2017 sobre Polonia fue publicado el 22 de febrero de 2017. En él se evalúan los avances realizados por Polonia a la hora de poner en práctica las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2016, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Polonia hacia sus objetivos nacionales en el marco de la Estrategia Europa 2020.
- (3) El 28 de abril de 2017, Polonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2017 y su Programa de Convergencia de 2017. Para tener en cuenta las interrelaciones entre ambos programas, los dos se han evaluado al mismo tiempo.
- (4) En los programas relativos a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020 se han atendido las correspondientes recomendaciones específicas por país. Según lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(3)</sup>, 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 correspondientes.

<sup>(1)</sup> DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> 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).

La Comisión ha facilitado detalles suplementarios sobre cómo se debe emplear esa disposición en las directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE con 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 2017, el Gobierno prevé una mejora gradual del saldo presupuestario, que pasaría de un déficit del 2,4 % del PIB en 2016 a un déficit del 1,2 % del PIB en 2020. De aquí a 2020, es decir, en el período cubierto por el programa, no se espera alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, a saber, un déficit del 1 % del PIB en términos estructurales. Según lo previsto en el Programa de Convergencia, la ratio deuda pública/PIB pasará del 54,4 % del PIB en 2016 al 55,3 % del PIB en 2017, y descenderá al 52,1 % en 2020. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias es optimista.
- (6) El 12 de julio de 2016, el Consejo recomendó a Polonia que lograra, para 2017, un ajuste presupuestario anual del 0,5 % del PIB hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Según las previsiones de primavera de 2017 de la Comisión, existe el riesgo de una cierta desviación del ajuste recomendado en 2017.
- (7) En 2018, a la luz de su situación presupuestaria, se espera que Polonia realice un mayor esfuerzo de ajuste hacia su objetivo presupuestario a medio plazo de un déficit estructural del 1 % del PIB. De acuerdo con la matriz de ajuste acordada en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dicho ajuste se traduce en el requisito de una tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto <sup>(1)</sup> que no supere el 3,7 % en 2018. Esto correspondería a un ajuste estructural del 0,5 % del PIB. Suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe el riesgo de una desviación significativa de este requisito en 2018. En general, el Consejo considera que Polonia debe estar dispuesta a adoptar medidas adicionales en 2017 y que será preciso adoptar nuevas medidas en 2018 para dar cumplimiento a las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. No obstante, tal como se prevé en el Reglamento (CE) n.º 1466/97, la evaluación de los planes y los resultados presupuestarios debe tener en cuenta el equilibrio presupuestario del Estado miembro a la luz de las condiciones cíclicas. Tal como se recuerda en la Comunicación de la Comisión sobre el Semestre Europeo de 2017 que acompaña a las recomendaciones específicas por país, la evaluación de 2018 de los resultados presupuestarios deberá tener en cuenta el objetivo de conseguir una orientación presupuestaria que contribuya tanto a consolidar la recuperación en curso como a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de Polonia. En ese contexto, el Consejo toma nota de que la Comisión tiene el propósito de llevar a cabo una evaluación global acorde con el Reglamento (CE) n.º 1466/97, en particular en vista de la situación cíclica existente en Polonia.
- (8) El informe específico de 2017 señala que se han realizado algunos progresos en la mejora de la recaudación de impuestos, ya que Polonia ha emprendido una serie de reformas destinadas a reforzar el sistema fiscal. Su impacto íntegro en la recaudación fiscal y los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias debería ser objeto de un estrecho seguimiento. En cambio, Polonia no ha hecho progresos a la hora de limitar el amplio uso de los tipos reducidos del IVA, que tienen un efecto negativo sobre los ingresos procedentes del IVA y no son un instrumento de política social efectivo.
- (9) Polonia se enfrenta a presiones sobre el gasto en diversos ámbitos, en particular los relacionados con el envejecimiento de la población. Ello hace necesario establecer mecanismos que permitan evaluar la eficiencia y eficacia de los gastos públicos, para permitir la reasignación de los recursos. En este contexto, el Gobierno ha anunciado planes para reforzar el proceso presupuestario, en particular por lo que respecta al marco presupuestario a medio plazo, e incorporar las revisiones del gasto en el proceso presupuestario. Polonia es el único Estado miembro 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.
- (10) Se espera que una disminución de la población en edad de trabajar en Polonia limite el potencial de crecimiento en las próximas décadas. El rendimiento del mercado laboral polaco ha sido elevado en los últimos años. Los índices de empleo han seguido aumentando, pero varias medidas políticas recientes podrían reducir la participación en el mercado de trabajo, en particular de las mujeres, los trabajadores poco cualificados y las personas de edad avanzada. La reducción de la edad legal de jubilación a finales de 2017 debería animar a algunos de los trabajadores de más edad a abandonar el mercado laboral. El sistema de protección social polaco ofrece escasos incentivos al trabajo. Se espera que la nueva prestación por hijo reduzca la pobreza y la desigualdad, pero también podría tener un efecto negativo en la participación en el mercado de trabajo de los progenitores, sobre todo de las mujeres. La cuantía de la

---

<sup>(1)</sup> El gasto público neto se compone del gasto público total, excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos de programas de la Unión compensados totalmente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a nivel nacional se reparte en un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los incrementos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto del lado de los ingresos como del de los gastos, se compensan.

asignación por hijo a cargo y la escasa comprobación de los recursos contrarrestan los incentivos al trabajo incluidos en otras prestaciones sociales. La obligación para los niños de cinco años de frecuentar la enseñanza preescolar se suprimió a partir de septiembre de 2016, y la tasa de inscripción en guarderías oficiales de los niños de menos de tres años sigue siendo una de las más bajas de la Unión. Pese a las medidas adoptadas, la segmentación del mercado de trabajo sigue siendo elevada, lo que repercute negativamente en la productividad y la acumulación de capital humano. Sigue habiendo obstáculos a un mayor uso de los contratos indefinidos. El comité de codificación está preparando actualmente nuevos proyectos de Códigos del Trabajo individuales y colectivos, lo que constituye una oportunidad para enfrentarse a estos obstáculos.

- (11) La edad efectiva de jubilación media ha aumentado en los últimos años, pero sigue siendo demasiado baja. Un aumento de la edad de jubilación efectiva es crucial para el crecimiento económico, la adecuación de las futuras pensiones y la sostenibilidad del sistema de pensiones. No obstante, la reciente decisión de reducir la edad legal de jubilación a los 60 años para las mujeres y a los 65 años para los hombres va en la dirección opuesta. El costoso régimen especial de seguridad social de los agricultores (KRUS) es otra de las causas de la escasa movilidad de la mano de obra y el desempleo encubierto en la agricultura.
- (12) El sistema educativo ha mejorado significativamente durante las dos últimas décadas, con unas competencias básicas de los alumnos de 15 años que están muy por encima de la media de la Unión y una de las más bajas tasas de abandono escolar prematuro en la Unión. Sin embargo, todavía hay margen para mejorar la forma en que los alumnos adquieren las competencias necesarias para entrar en un mercado de trabajo en rápida transformación. Las anunciadas modificaciones relativas a la enseñanza primaria y secundaria plantean grandes problemas organizativos y acortan el período de educación general, lo que puede tener un impacto negativo en la igualdad educativa. También se han anunciado modificaciones adicionales para adaptar la educación y la formación profesionales a las necesidades del mercado de trabajo, pero su potencial para abordar las deficiencias existentes aún está por verse. El Gobierno ha puesto en marcha una serie de consultas sobre la reforma de la educación superior con el fin de mejorar el rendimiento del sector y su adecuación al mercado de trabajo. Polonia adolece de una insuficiente participación en la formación de adultos y el nivel medio de las capacidades básicas de los adultos de más edad es bajo, lo que dificulta su empleabilidad.
- (13) Las deficiencias en la ordenación territorial aumentan la carga administrativa relacionada con la necesidad de permisos de construcción. Los planes de ordenación cubren una parte limitada del territorio de Polonia y suelen ser de baja calidad. En las zonas que carecen de ellos, los permisos de construcción se conceden sobre la base de decisiones administrativas puntuales de promoción inmobiliaria, con los consiguientes riesgos y la consiguiente incertidumbre para los inversores. El proyecto de Código de la Construcción tiene por objeto consolidar los procesos de ordenación del espacio y aliviar la carga administrativa de los inversores. La reforma ofrece la posibilidad de mejorar la situación, en función de la redacción definitiva de la legislación y de su aplicación.
- (14) El entorno empresarial es, en general, favorable. No obstante, en 2016 la actividad inversora disminuyó significativamente debido a la menor utilización de los Fondos Estructurales de la Unión, resultante de la transición entre los períodos de programación y la mayor incertidumbre de los inversores privados. Además, la confianza empresarial se ha visto afectada por el aumento de los cambios reglamentarios y las escasas consultas públicas sobre una serie de leyes fundamentales. La seguridad jurídica y la confianza en la calidad y previsibilidad de las políticas e instituciones reguladoras, fiscales y otras son factores importantes que podrían permitir un aumento de la tasa de inversión. El Estado de Derecho y la independencia del poder judicial son también esenciales en este contexto. Abordar las graves preocupaciones relacionadas con el Estado de Derecho contribuirá a mejorar la seguridad jurídica. En una situación en la que el Gobierno está tratando de reforzar su papel en la economía, garantizar la viabilidad económica de las decisiones de inversión revestirá una gran importancia. Sigue existiendo una importante carga reglamentaria en varios ámbitos.
- (15) La red vial se ha desarrollado rápidamente gracias a la financiación de la Unión, pero la tasa de mortalidad en carretera sigue siendo una de las más altas de la Unión, lo que se traduce en unos elevados costes sociales. A pesar de la disponibilidad de unos fondos de Unión significativos, el sector ferroviario sigue enfrentándose a importantes cuellos de botella en la ejecución de los proyectos. También sigue en pie el reto de garantizar la prolongada vida útil de los equipos ferroviarios, dada la falta de un programa plurianual de mantenimiento de la infraestructura ferroviaria.
- (16) En torno al 60 % de la capacidad instalada de combustibles fósiles de Polonia tiene más de 30 años. Por lo tanto, requiere inversiones importantes en los próximos años. En 2016, el nivel de interconexión eléctrica fue uno de los más bajos de la UE. Este dato sumado al hecho de que una parte significativa de la capacidad vaya a ser desmantelada y a la creciente demanda de electricidad contribuyen a una poco halagüeña perspectiva en cuanto a garantizar una

generación de energía suficiente. Está en peligro la consecución del objetivo nacional vinculante para 2020 en materia de energías renovables. Tras la puesta en marcha de la terminal de gas natural licuado, Polonia ha mejorado notablemente la seguridad de su suministro de gas. También ha desarrollado su red nacional de transporte y distribución de gas. Sin embargo, el trabajo sobre las interconexiones de gas de importancia regional no ha progresado según lo programado.

- (17) En el contexto del Semestre Europeo de 2017, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Polonia y lo ha publicado en el informe por país de 2017. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2017 y el Programa Nacional de Reformas de 2017, 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 presupuestaria y 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 incorporando aportaciones del nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.
- (18) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2017, y su dictamen <sup>(1)</sup> se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA a Polonia que tome medidas en 2017 y 2018 con el fin de:

1. Realizar un importante esfuerzo presupuestario en 2018 atendiendo a los requisitos del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, teniendo en cuenta la necesidad de consolidar la recuperación en curso y de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de Polonia. Adoptar medidas para mejorar la eficiencia del gasto público y limitar el uso de tipos reducidos de IVA.
2. Adoptar medidas para aumentar la participación en el mercado laboral, especialmente en lo que se refiere a las mujeres, los trabajadores poco cualificados y las personas de edad avanzada, mediante, en particular, el fomento de las capacidades necesarias y la supresión de los obstáculos a formas más permanentes de empleo. Garantizar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones mediante la adopción de medidas destinadas a aumentar la edad efectiva de jubilación y la reforma de los regímenes preferentes de pensiones.
3. Adoptar medidas para eliminar los obstáculos a la inversión, especialmente en el sector del transporte.

Hecho en Bruselas, el 11 de julio de 2017.

*Por el Consejo*

*El Presidente*

T. TÕNISTE

---

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