

Bruselas, 2.6.2014
COM(2014) 431 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Evaluación de las medidas adoptadas por

POLONIA

en respuesta a la Recomendación del Consejo de 10 de diciembre de 2013, y por

CROACIA,

en respuesta a la Recomendación del consejo de 28 de enero de 2014,

con objeto de poner fin a la situación de déficit público excesivo

1. INTRODUCCIÓN

El 10 de diciembre de 2013 y el 28 de enero de 2014, respectivamente, el Consejo adoptó recomendaciones para Polonia y Croacia con objeto de poner fin a la situación de déficit público excesivo. El Consejo fijó el plazo del 15 de abril y el 30 de abril de 2014, respectivamente, para que estos países adoptaran las medidas necesarias a fin de cumplir efectivamente las recomendaciones e informaran detalladamente sobre las estrategias de saneamiento previstas para alcanzar los objetivos.

Por lo que respecta a Polonia, el 10 de diciembre de 2013, el Consejo decidió, de conformidad con el artículo 126, apartado 8, del Tratado, que las autoridades polacas no habían tomado medidas eficaces para cumplir la recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013 a fin de corregir el déficit excesivo en 2014 y, de conformidad con el artículo 126, apartado 7, del Tratado, recomendó a Polonia que pusiera fin a la situación de déficit excesivo en 2015. De conformidad con el artículo 5, apartado 1 *bis*, del Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, Polonia informó sobre las medidas adoptadas, tanto en el contexto de su Programa de Convergencia, presentado el 15 de abril de 2014, como en un informe específico presentado en la misma fecha.

En cuanto a Croacia, el 10 de diciembre de 2013, leído su informe elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado y visto el dictamen del Comité Económico y Financiero emitido de conformidad con el artículo 126, apartado 4, del Tratado, la Comisión concluyó que existía un déficit excesivo. Por lo tanto, la Comisión remitió un dictamen a Croacia e informó al Consejo. El 28 de enero de 2014, teniendo en cuenta que, según los planes nacionales y las previsiones de la Comisión, el déficit se mantendría muy por encima del valor de referencia fijado por el Tratado en el 3 % del PIB en el período 2013-2015 y que se preveía que el ratio de deuda aumentaría por encima del 60 % del PIB en 2014, y aún más durante el período de previsión hasta 2015, el Consejo decidió declarar la existencia de un déficit excesivo en Croacia de conformidad con el artículo 126, apartado 6, del Tratado y dirigió a este país una Recomendación conforme al artículo 126, apartado 7, del Tratado con objeto de poner fin a la situación de déficit excesivo en 2016. De conformidad con el artículo 3, apartado 4 *bis*, del Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, Croacia informó sobre las medidas adoptadas en el contexto de su Programa de Convergencia, presentado el 30 de abril de 2014.

La Comisión ha examinado los informes presentados por los Estados miembros para evaluar si han cumplido con las recomendaciones respectivas formuladas con arreglo al artículo 126, apartado 7.

2. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

De conformidad con el Reglamento (CE) n° 1467/97 y con el Código de Conducta¹, se considera que un Estado miembro ha adoptado medidas eficaces si ha actuado en cumplimiento de la recomendación formulada en virtud del artículo 126, apartado 7, del TFUE. El Código de Conducta establece que la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas debe considerar especialmente si el Estado miembro de que se trate ha alcanzado los objetivos presupuestarios anuales y ha logrado la correspondiente mejora de su saldo

¹ «Condiciones de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y directrices sobre el formato y el contenido de los programas de estabilidad y convergencia»; puede consultarse en:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

presupuestario ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, que han sido recomendados por el Consejo.

La metodología para evaluar la eficacia de las medidas requiere que la Comisión considere en primer lugar si el Estado miembro cumple con el objetivo nominal y consigue la mejora subyacente del saldo estructural, tal como se establece en la recomendación del procedimiento de déficit excesivo. Si este es el caso, el procedimiento queda en suspenso.

Si el Estado miembro no cumple el objetivo de déficit global o no consigue la necesaria mejora del saldo estructural, se lleva a cabo un análisis pormenorizado de las razones de las insuficiencias para evaluar si el Estado miembro ha actuado en cumplimiento de la recomendación (o comunicación). El análisis pormenorizado se basa en dos medidas presupuestarias complementarias: (i) el enfoque «descendente», es decir, calcular la variación del saldo estructural ajustado en función de los cambios derivados de la revisión del crecimiento de la producción potencial, de la variación (positiva o negativa) en la previsión de ingresos y de los imprevistos; y (ii) el enfoque «ascendente», es decir, la estimación del impacto presupuestario de las distintas medidas presupuestarias aplicadas por el Gobierno. El análisis pormenorizado debe complementarse con otras consideraciones cualitativas pertinentes que permitirán a la Comisión emitir un juicio cualificado sobre si los Estados miembros han tomado suficientes medidas para cumplir con la Recomendación (o comunicación) formulada en el marco del PDE. Si un atento análisis indica que el Estado miembro de que se trate ha cumplido sus compromisos políticos, la evaluación llegará a la conclusión de que se han tomado medidas eficaces, ofreciendo al Consejo la posibilidad de prorrogar el plazo, aunque el objetivo de déficit global no se haya alcanzado. Si el análisis pormenorizado demuestra que los compromisos políticos no se han cumplido y que el objetivo de déficit global no se ha alcanzado, la evaluación concluirá que no se han adoptado medidas eficaces y que debe reforzarse el procedimiento (con la posibilidad de fijar un nuevo plazo de corrección).

2.1. Evaluación de las medidas adoptadas por Polonia

Por medio de la nueva Recomendación formulada el 10 de diciembre de 2013, el Consejo instó a Polonia a que alcanzara un déficit global del 4,8 % del PIB en 2013, del 3,9 % del PIB en 2014 y del 2,8 % del PIB en 2015 (excluido el impacto de las transferencias de archivos del segundo pilar del sistema de pensiones). Sobre la base de las previsiones macroeconómicas subyacentes a la recomendación del Consejo, estos objetivos son coherentes con una mejora del saldo estructural del 1 % del PIB en 2014 y el 1,2 % del PIB en 2015. También se recomendó a Polonia aplicar rigurosamente las medidas ya anunciadas y adoptadas, complementándolas con medidas adicionales para lograr una corrección sostenible del déficit excesivo en 2015. Se le fijó a Polonia el plazo del 15 de abril de 2014 para adoptar medidas eficaces que le permitan cumplir la Recomendación y para informar en detalle sobre la estrategia de saneamiento prevista para el logro de los objetivos. En el plazo establecido, las autoridades polacas remitieron a la Comisión un informe que expone las medidas adoptadas en respuesta a la Recomendación del Consejo y define la estrategia de saneamiento encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo.

El déficit global registrado en 2013 (4,3 % del PIB) era inferior al recomendado (4,8 % del PIB). Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014, el saldo de las administraciones públicas alcanzaría un superávit del 5,7% del PIB en 2014. Si esta previsión se ajusta excluyendo la transferencia de activos del sistema de pensiones (conforme a las normas estadísticas que entrarán en vigor en septiembre de 2014), el saldo de las administraciones públicas en 2014 sería del -3,6 % del PIB, inferior pues al objetivo global

establecido en la Recomendación. Para 2015, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, el déficit equivaldría al 3,1 % del PIB (excluyendo el efecto de las transferencias de activos), por encima, pues, del objetivo recomendado (2,8 % del PIB).

Según las previsiones de primavera de la Comisión, la variación del saldo estructural en 2014 se ajustaría al objetivo recomendado del 1 %, mientras que en 2015 equivaldría al 0,4 % del PIB, cifra inferior al objetivo establecido.

Cuadro 1: Polonia – comparación de las previsiones presupuestarias

% del PIB	Saldo presupuestario global			Variación del saldo estructural	
	2013	2014	2015	2014	2015
Previsiones de la Comisión de la primavera de 2014	-4,3	5,7	-2,9	1,0	0,4
Previsiones de la Comisión de la primavera de 2014 excluidas las transferencias de los	-4,3	-3,6	-3,1	1,0	0,4
Programa de Convergencia**	-4,3	5,8	-2,5	1,2	0,6
Objetivo de la última Recomendación	-4,8	-3,9	-2,8	1,0	1,2

Notas:

* Déficit nominal corregido incluyendo la transferencia de los activos vinculada a la reforma de las pensiones (de conformidad con la formulación de la Recomendación).

** Saldo estructural recalculado por la Comisión aplicando la metodología consensuada al escenario del programa.

Las previsiones de la Comisión tienen en cuenta las medidas suficientemente concretas anunciadas por Polonia en su informe sobre las medidas efectivas adoptadas y su Programa de Convergencia. La mayoría de esas medidas ya se habían tomado antes de que el Consejo adoptara la nueva Recomendación en el marco del PDE el 10 de diciembre de 2013, y se habían incluido en las previsiones de la Comisión del otoño de 2013. Según la evaluación de la Comisión, las medidas adicionales adoptadas con posterioridad a la Recomendación formulada en el marco del PDE se espera que tengan unos efectos marginales en 2014 y que reduzcan el déficit en un 0,1 % del PIB en 2015.

Tras ser corregido para tener en cuenta la revisión a la baja del crecimiento potencial y la evolución de los ingresos observada desde el momento en que el Consejo formuló su Recomendación, la mejora estructural ajustada se estima en el 0,6 % del PIB en 2014, cifra inferior a la requerida por el Consejo. Estas expectativas de no alcanzar los resultados requeridos quedan confirmadas por una evaluación basada en un enfoque ascendente, que estima la magnitud del esfuerzo fiscal adicional en 2014 sobre la base de las medidas de ingresos discrecionales y la evolución de los gastos entre el escenario de referencia en que se basa la Recomendación del Consejo y las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014. El esfuerzo equivaldría al -0,1 % del PIB, frente al esfuerzo requerido (0,4 % del PIB). En 2015, con la hipótesis habitual de mantenimiento de la política económica, la variación ajustada del saldo estructural equivaldría al 0,1 % del PIB, muy por debajo del 1,2 % del PIB requerido por la Recomendación revisada formulada en el marco del PDE. Estas expectativas de no alcanzar los resultados requeridos quedan confirmadas por la evolución basada en un enfoque ascendente, que prevé un esfuerzo del -0,8 % del PIB en 2015, muy por debajo del esfuerzo que se estimaba necesario cuando se formuló la Recomendación.

Cuadro 2: Polonia - comparación de la variación ajustada del saldo estructural y de los esfuerzos fiscales sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014

% del PIB	Variación ajustada del saldo estructural		Enfoque ascendente	
	2014	2015	2014	2015
Previsiones de la Comisión de la primavera de 2014	0,6	0,1	-0,1	-0,8
Objetivo PDE	1,0	1,2	0,4	1,0

Teniendo en cuenta la expectativa de que Polonia alcance el saldo global recomendado así como la variación recomendada del saldo estructural en 2014, la Comisión considera que el procedimiento debe mantenerse en suspenso. No obstante, existen riesgos de que no se logre una corrección duradera del déficit excesivo en el plazo establecido, ya que el esfuerzo fiscal, medido tanto por la variación del saldo estructural corregida como por la evaluación basada en un enfoque ascendente, se encuentra muy por debajo del nivel recomendado. En particular, para 2015, y con anterioridad a la presentación del presupuesto de ese año, los servicios de la Comisión preveían que el déficit global disminuiría al 3,1 % del PIB (excluida la transferencia de activos del sistema de pensiones) y el saldo estructural mejoraría en un 0,4 % del PIB, cifras que, por lo tanto, se situarían por debajo de los objetivos recomendados por el Consejo. Por consiguiente, el presupuesto de 2015 debe incluir medidas de ajuste estructural para garantizar el cumplimiento de la Recomendación del Consejo.

2.2. Evaluación de las medidas adoptadas por Croacia

El Consejo inició la aplicación del procedimiento de déficit excesivo a Croacia el 28 de enero de 2014 y recomendó la corrección del déficit excesivo en 2016. La Recomendación formulada en el marco del procedimiento de déficit excesivo exige que Croacia alcance un objetivo de déficit global del 4,6 % del PIB en 2014, del 3,5 % del PIB en 2015 y del 2,7 % del PIB en 2016². Este objetivo es coherente con una mejora del saldo estructural del 0,5 % del PIB en 2014, del 0,9 % del PIB en 2015 y del 0,7 % del PIB en 2016, y con la adopción de medidas de saneamiento, por un importe equivalente al 2,3 % del PIB en 2014 y el 1,0 % del PIB en 2015 y 2016, a fin de lograr el ajuste necesario del saldo estructural. Se le fijó a Croacia el plazo del 30 de abril de 2014 para adoptar medidas eficaces que le permitan cumplir la Recomendación y para informar en detalle sobre la estrategia de saneamiento prevista para el logro de los objetivos. Croacia presentó un informe sobre las medidas adoptadas en el contexto de su Programa de Convergencia.

² Los objetivos no se corrigen en función del impacto de la transferencia de activos en relación con la reforma de las pensiones. Sin embargo, con la introducción del sistema SEC-2010 en el otoño de 2014, este impacto se excluirá de las cifras en que se basará la evaluación en el marco del PEC a partir de entonces.

Cuadro 3: Croacia – comparación de las previsiones presupuestarias

% del PIB	Saldo presupuestario global		Variación del saldo estructural	
	2014	2015	2014	2015
Previsiones de la Comisión de la primavera de 2014	-3,8	-3,1	0,4	0,8
<i>p.m. previsiones de la Comisión de la primavera de 2014 excluidas las</i>	-4,6	-3,8	0,4	0,8
Programa de Convergencia**	-4,4	-3,5	-0,3	0,9
Objetivo de la última Recomendación formulada en el marco del PDE	-4,6	-3,5	0,5	0,9

Notas:

* Déficit nominal corregido incluyendo la transferencia de activos vinculada a la reforma de las pensiones.

**Saldo estructural recalculado por la Comisión aplicando la metodología consensuada al escenario del programa. El Programa de Convergencia emplea diferentes métodos contables para años pasados y futuros. Esto reduce artificial y substancialmente (en al menos el 0,5 por ciento del PIB) la mejora del saldo estructural (recalculado) para 2014.

Sobre la base de la información disponible y de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014, el déficit de las administraciones públicas llegaría al 3,8 % del PIB en 2014 y al 3,1 % del PIB en 2015. Si se ajustan estas previsiones para excluir la transferencia de activos del sistema de pensiones (en consonancia con las reglas estadísticas que entrarán en vigor en septiembre de 2014), el déficit público ascendería al 4,6 % y el 3,8 % del PIB en 2014 y 2015, respectivamente. La hipótesis de referencia de los servicios de la Comisión no integra, sin embargo, el conjunto de medidas del plan de saneamiento, debido a la insuficiente especificación de algunas de ellas (tales como, por ejemplo, los ahorros en subvenciones y transferencias sociales) y a ciertas incertidumbres sobre el tratamiento contable de algunas otras (por ejemplo, en caso de retirada de los beneficios de las empresas públicas). No obstante, con esta previsión de ajuste, se prevé que se alcance en 2014 el objetivo nominal fijado en el marco del PDE, mientras que en 2015 no se cumpliría el objetivo nominal por un cuarto de punto porcentual del PIB. El saldo estructural mejoraría un 0,4 % del PIB en 2014 y un 0,8 % del PIB en 2015, incumpliendo por un escaso margen en ambos años las mejoras requeridas en la Recomendación formulada en el marco del procedimiento de déficit excesivo (equivalentes, respectivamente, al 0,5 % y el 0,9 % del PIB).

Cuadro 4: Croacia - comparación de la variación ajustada del saldo estructural y de los esfuerzos fiscales sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014

% del PIB	Variación ajustada del saldo estructural		Enfoque ascendente	
	2014	2015	2014	2015
Previsiones de la Comisión de la primavera de 2014	0,2	0,8	2,3	1,1
Objetivo PDE	0,5	0,9	2,3	1,0

Si se procede con un análisis pormenorizado basado en la variación ajustada del saldo estructural y el enfoque ascendente según se requiere para la evaluación de la eficacia de las medidas, el saldo estructural ajustado mejoraría un 0,2 % del PIB en 2014 y un 0,8 % del PIB en 2015. La mejora sería inferior a la recomendada para ambos años, pero solo marginalmente en 2015. Al mismo tiempo, se estima que se realizaría el esfuerzo presupuestario evaluado según el enfoque ascendente, tanto en 2014 como en 2015, con medidas por un importe equivalente al 2,3 % del PIB en 2014, conforme con el valor recomendado, y al 1,1 % del PIB en 2015, ligeramente por encima del 1 % del PIB recomendado. Ello refleja el hecho de que el ajuste presupuestario previsto en el programa se basa en una amplia serie de medidas, tales como aumentos en las cotizaciones a la seguridad social y a las pensiones y en ahorros de gastos en subsidios, consumo intermedio y transferencias sociales. En el contexto del análisis pormenorizado ha de considerarse que todas estas medidas fueron aprobadas con posterioridad a la Decisión del Consejo de enero de 2014 relativa a la existencia de un déficit excesivo, y para ajustarse a dicha Decisión. El fuerte compromiso de las autoridades para cumplir la Recomendación del Consejo también se refleja en el hecho de que, después de que resultase evidente que la revisión del presupuesto de 2014 realizada en marzo de 2014 no bastaría para ajustarse a las recomendaciones formuladas en el marco del PDE, las autoridades han tomado medidas adicionales equivalentes al 0,4 % del PIB.

Habida cuenta del hecho de que se espera alcanzar el objetivo nominal en 2014, de que el enfoque ascendente indica que Croacia ha adoptado las medidas que se estiman necesarias para alcanzar los objetivos estructurales enunciados en la Recomendación del procedimiento de déficit excesivo, y teniendo en cuenta el análisis pormenorizado y otros factores cualitativos mencionados más arriba, la Comisión considera que el procedimiento aplicado a Croacia ha de mantenerse en suspenso. No obstante, considerando que los servicios de la Comisión esperan que el saldo global y la mejora estructural se sitúen en 2015 por debajo de los objetivos recomendados por el Consejo, el presupuesto para dicho año, que aún no ha sido presentado, debe incluir medidas de ajuste estructural que garanticen el cumplimiento de la Recomendación del Consejo.

3. CONCLUSIONES

La Comisión estima que Polonia y Croacia han adoptado medidas eficaces y que en la actualidad no son necesarias medidas adicionales en el procedimiento de déficit excesivo. La Comisión continuará siguiendo de cerca la evolución presupuestaria de estos países, de conformidad con el Tratado y el PEC.

Anexo – Cuadros relacionados con el PDE

Cuadro A1: Ajuste del esfuerzo estructural aparente teniendo en cuenta la revisión del crecimiento potencial – detalles del cálculo

PL	Crecimiento del PIB potencial subyacente a la Recomendación del Consejo (%)	Crecimiento del PIB potencial en el momento de la evaluación (%)	Error de previsión (%)	Gasto estructural (% del PIB potencial)	Coefficiente de corrección α (% del PIB potencial nominal)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	2,5	3,2	-0,8	41,3	-0,3
2015	2,5	3,4	-0,9	40,7	-0,4

HR	Crecimiento del PIB potencial subyacente a la Recomendación del Consejo (%)	Crecimiento del PIB potencial en el momento de la evaluación (%)	Error de previsión (%)	Gasto estructural (% del PIB potencial)	Coefficiente de corrección α (% del PIB potencial nominal)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	-0,2	0,3	-0,5	44,6	-0,2
2015	0,6	0,6	0,0	45,0	0,0

Cuadro A2: Ajuste del esfuerzo estructural aparente teniendo en cuenta la revisión de la previsión (aumento o disminución) de ingresos – detalles del cálculo

PL	Variación (interanual) de los ingresos corrientes (en miles de millones)		Medidas de ingresos corrientes discrecionales (en miles de millones)		Hipótesis de crecimiento del PIB nominal (%)		Variación de la brecha de producción		Ingresos corrientes en el año t-1 (en miles de millones)		Brecha de ingresos (en miles de millones)*	PIB nominal	Corrección coeficiente β (% del PIB nominal)
	recom.	assessment	recom.	assessment	recom.	assessment	recom.	assessment	recom.	assessment		assessment	
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(e-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(e-1)*(4)/100]*(5)]]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014	22,7	27,3	6,8	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0	582,7	597,3	2,0	1705,5	0,1
2015	32,1	34,9	5,9	6,5	0,0	0,1	0,4	0,1	605,4	624,6	-0,3	1791,0	0,0
	*Elasticidad - renta (e): 0.78												

HR	Variación (interanual) de los ingresos corrientes		Medidas de ingresos corrientes discrecionales (en miles de millones)		Hipótesis de crecimiento del PIB nominal (%)		Variación de la brecha de producción		Ingresos corrientes en el año t-1 (en miles de millones)		Brecha de ingresos (en miles de millones)*	PIB nominal	Corrección coeficiente β (% del PIB nominal)
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(e-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(e-1)*(4)/100]*(5)]]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014	3,1	4,0	2,2	5,9	0,0	0,0	0,7	-0,9	131,0	133,9	-0,2	328,9	-0,1
2015	5,2	4,9	0,0	1,2	0,0	0,0	0,6	0,1	134,0	137,8	0,0	335,0	0,0
	*Elasticidad - renta (e): 0.86												