

Bruselas, 23.5.2022
COM(2022) 622 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2022 de Polonia

{SWD(2022) 622 final} - {SWD(2022) 640 final}

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2022 de Polonia

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 reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, 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 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, que estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un impulso fiscal financiado por la Unión. Contribuye a la recuperación económica y a la realización de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular para promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que fortalece la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución máxima final por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [fue] actualizada el [XX] de junio de 2022, de conformidad con el artículo 18, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.
- (2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. Tuvo debidamente en cuenta el compromiso conjunto reafirmado durante la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021, consistente en seguir aplicando el pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Polonia como uno de los Estados miembros para los que sería necesario un examen exhaustivo². En la misma fecha, la Comisión adoptó también la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022 en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para el empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales, que fue adoptada por el Consejo el 14 de marzo de 2022.

- (3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Los efectos de la invasión en las economías de los Estados miembros se han dejado sentir, por ejemplo, a través del aumento de los precios de la energía y de los alimentos y del debilitamiento de las perspectivas de crecimiento. El aumento de los precios de la energía, observado ya en 2021, se ha dejado sentir especialmente en los hogares más vulnerables que sufren o corren el riesgo de sufrir pobreza energética. La UE está experimentando también una afluencia sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva de protección temporal, que concede a las personas desplazadas de Ucrania el derecho a permanecer legalmente en la UE, así como a acceder a la educación y la formación, al mercado laboral, a la atención médica, a alojamiento y a la asistencia social. Se concede a Polonia ayuda excepcional en el marco de la iniciativa de Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) y a través de prefinanciación adicional en el marco de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) con el fin de atender urgentemente las necesidades de acogida e integración de las personas que huyen de Ucrania.
- (4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, el Semestre Europeo reanuda su amplio ejercicio de coordinación de las políticas económicas y de empleo en 2022, mientras evoluciona en consonancia con los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como se indica en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para alcanzar las prioridades políticas en el marco del Semestre Europeo, ya que en los planes se aborda al menos una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los ciclos del Semestre de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igual de pertinentes también para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241, además de las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de presentación del plan modificado.
- (5) La cláusula general de salvaguardia está activa desde marzo de 2020³. En su comunicación de 3 de marzo de 2021⁴, la Comisión expuso su opinión de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento de la cláusula general de salvaguardia debía basarse en una evaluación global de la situación de la economía,

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).

³ Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Bruselas, 20.3.2020 [COM(2020) 123 final].

⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo. Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria, Bruselas, 3.3.2021 [COM(2021) 105 final].

utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la UE o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (finales de 2019). El aumento de la incertidumbre y los importantes riesgos a la baja para las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de suministro justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento hasta 2023.

- (6) De acuerdo con el enfoque expuesto en el dictamen del Consejo de 18 de junio de 2021 sobre el Programa de Convergencia de 2021, en la actualidad, la mejor manera de medir la orientación de la política fiscal es mediante la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos), excluidas las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19, pero incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo⁵. Más allá de la orientación general de la política fiscal, para determinar si la política fiscal nacional es prudente y si su composición favorece una recuperación sostenible y compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención al crecimiento de las inversiones y del gasto corriente primario financiado a nivel nacional⁶ (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19).
- (7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una Comunicación que proporciona orientaciones generales para la política fiscal de 2023 destinadas a apoyar la preparación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros y así reforzar la coordinación de las políticas⁷. Sobre la base de las previsiones macroeconómicas del invierno de 2022, la Comisión señaló que sería adecuado pasar de una orientación fiscal agregada expansiva en 2020-2022 a una globalmente neutra en 2023, si bien manteniéndose listos para reaccionar ante la evolución de la situación económica. Anunció que las recomendaciones de la política fiscal para 2023 deben seguir diferenciándose entre los Estados miembros y tener en cuenta los posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a que reflejaran las orientaciones en sus programas de estabilidad y convergencia. Se comprometió a vigilar de cerca la evolución económica y a ajustar sus orientaciones políticas cuando fuera necesario y, a más tardar, en el marco del paquete del Semestre Europeo de primavera a finales de mayo de 2022.
- (8) En lo que respecta a las orientaciones de la política fiscal publicadas el 2 de marzo de 2022, las recomendaciones para 2023 tienen en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas, la mayor incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja, así como el aumento de la inflación respecto de las previsiones de invierno. En vista de estas consideraciones, la respuesta fiscal debe ampliar la inversión pública en la transición ecológica y digital y la seguridad energética, así como mantener el poder adquisitivo

⁵ La Comisión realiza las estimaciones relativas a la orientación de la política fiscal y sus distintos componentes que se presentan en esta Recomendación sobre la base de las hipótesis en que se basan las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión. Las estimaciones de la Comisión relativas al crecimiento potencial a medio plazo no incluyen el impacto positivo de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que podrían estimular dicho crecimiento.

⁶ No se financian mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo: Orientaciones de la política fiscal para 2023, Bruselas, 2.3.2022 [COM(2022) 85 final].

de los hogares más vulnerables a fin de amortiguar el impacto de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas provocadas por los efectos indirectos a través de medidas específicas y temporales. La política fiscal debe seguir siendo ágil para adaptarse a la rápida evolución de las circunstancias y diferenciarse de un país a otro en función de su situación fiscal y económica, en particular en lo que se refiere a la exposición a la crisis y a la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

- (9) El 29 de abril de 2022, Polonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y el 28 de abril, su Programa de Convergencia de 2022, dentro del plazo establecido en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Teniendo en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han valorado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 refleja también el informe semestral de Polonia sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.
- (10) La Comisión publicó el informe específico de 2022 sobre Polonia⁸ el 23 de mayo de 2022. En él se evalúan los avances realizados por Polonia para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo en 2019, 2020 y 2021. Asimismo, evalúa los avances de Polonia en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
- (11) El 23 de mayo de 2022, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del TFUE. Este informe trataba la situación presupuestaria de Polonia, ya que su déficit público superó en 2022 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit. De acuerdo con la Comunicación de 2 de marzo de 2022, la Comisión no propuso abrir nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2022 y volverá a evaluar la pertinencia de proponer su apertura en otoño de 2022.
- (12) El 20 de julio de 2020, el Consejo recomendó a Polonia que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicara políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo, garantizar la sostenibilidad de la deuda y, al mismo tiempo, fomentar la inversión. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, el déficit público de Polonia disminuyó del 6,9 % del PIB en 2020 al 1,9 % en 2021. La respuesta de Polonia en materia de política fiscal respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas temporales de apoyo de emergencia descendieron del 4,5 % del PIB en 2020 al 2,7 % en 2021. Las medidas adoptadas por Polonia en 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 fueron temporales o estuvieron acompañadas de medidas compensatorias. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, la deuda pública se situó en el 53,8 % del PIB en 2021.
- (13) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Convergencia de 2022 es realista. El Gobierno prevé un aumento del PIB real del 3,8 % en 2022 y del 3,2 % en 2023. En comparación, las previsiones de la

⁸ SWD(2022)622 final.

primavera de 2022 de la Comisión apuntan a un menor crecimiento del PIB real del 3,7 % en 2022 y del 3 % en 2023, debido principalmente a una inflación mayor de la prevista, que se espera que afecte al consumo privado y a la inversión, y a una menor contribución de las exportaciones netas. En su Programa de Convergencia de 2022, el Gobierno prevé que el déficit global aumente al 4,3 % del PIB en 2022 y disminuya al 3,7 % en 2023. El aumento en 2022 refleja principalmente el elevado coste de la ayuda a las personas desplazadas procedentes de Ucrania, las medidas relacionadas con los elevados precios de la energía y una importante reforma fiscal (el Pacto polaco). De acuerdo con el Programa, se espera que la ratio de deuda pública sobre el PIB disminuya hasta situarse en el 52,1 % en 2022 y en el 51,5 % en 2023. Sobre la base de las medidas políticas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión indican un déficit público para 2022 y 2023 del 4 % del PIB y del 4,4 % del PIB, respectivamente. Para 2022, esta cifra es inferior al déficit previsto en el Programa de Convergencia de 2022, debido principalmente al aumento del PIB nominal previsto. Para 2023, el déficit estimado es superior al del Programa de Convergencia debido principalmente a la disminución de los ingresos y al aumento asumido del coste de la ayuda a las personas desplazadas procedentes de Ucrania. Según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, la ratio de deuda pública sobre el PIB será menor, del 50,8 % en 2022 y del 49,8 % en 2023. La diferencia se debe a la mayor inflación prevista y a las diferentes hipótesis sobre el ajuste entre flujos y fondos en 2023.

Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, el crecimiento de la producción potencial a medio plazo (medio a diez años) se estima en un 3,4 %. Sin embargo, esta estimación no incluye el impacto de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que pueden impulsar el crecimiento potencial de Polonia.

- (14) En 2022, el Gobierno suprimió gradualmente las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, de modo que se prevé que las medidas temporales de emergencia disminuyan del 2,7 % del PIB en 2021 al 0 % en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se situarán en el 1 % del PIB en 2022 y se espera que se eliminen gradualmente en 2023⁹. Estas medidas consisten principalmente en reducciones de los impuestos indirectos sobre el consumo de energía y transferencias sociales a los hogares más pobres. Estas medidas se han presentado como temporales. Sin embargo, si los precios de la energía siguen siendo elevados en 2023, algunas de ellas podrían mantenerse. Algunas de estas medidas no tienen carácter específico, en particular las reducciones generales de los impuestos especiales. El déficit público también se ve afectado por los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se situarán en el 0,6 % del PIB en 2022 y el 0,8 % en 2023¹⁰.

⁹ Las cifras representan el nivel de los costes presupuestarios anuales de las medidas adoptadas desde el otoño de 2021, incluidos los ingresos y los gastos corrientes, así como las medidas relativas a los gastos de capital, en su caso.

¹⁰ Se estima que el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que llegan a la UE aumentará gradualmente hasta alcanzar los seis millones a finales de 2022, y su distribución geográfica se calcula en función del tamaño de la diáspora actual, la población relativa del Estado miembro de destino y la distribución real de las personas desplazadas procedentes de Ucrania en toda la UE desde marzo de 2022. En lo que respecta a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod, del Centro Común de Investigación de la Comisión, y

- (15) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Polonia¹¹ que mantuviera en 2022 una orientación fiscal expansiva, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que preservara la inversión financiada a nivel nacional. Asimismo, recomendó al país que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicara una política fiscal encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo y que, al mismo tiempo, fomentara la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.
- (16) En 2022, sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión y teniendo en cuenta la información incorporada en el Programa de Convergencia de 2022 de Polonia, se prevé una orientación fiscal expansiva, situada en el – 3,4 % del PIB, según lo recomendado por el Consejo¹². Polonia tiene previsto apoyar la recuperación mediante el uso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales, según lo recomendado por el Consejo. Se calcula que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE se incrementa en 0,1 puntos porcentuales del PIB, en comparación con 2021¹³. Se espera que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto expansivo en la orientación de la política fiscal de 0,3 puntos porcentuales en 2022¹⁴. Por consiguiente, Polonia tiene previsto mantener las inversiones financiadas a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, se prevé que en 2022 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tenga un efecto expansivo de 2,7 puntos porcentuales sobre la orientación fiscal general. Este importante efecto expansivo incluye el impacto adicional de las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (el 1 % del PIB), así como los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (el 0,6 % del PIB), mientras que se espera que una nueva prestación para el cuidado de los hijos (Family Care Capital) contribuya (el 0,1 % del PIB) al crecimiento del gasto corriente neto. Por el lado de los ingresos, también se prevé que la reducción del tipo impositivo en el impuesto sobre la renta (el 0,7 % del PIB) y la disminución de los impuestos sobre sociedades (el 0,1 % del PIB) contribuyan a la orientación fiscal expansiva. En particular, también se prevé que el mayor aumento de los precios de consumo con respecto al deflactor del PIB repercuta en el efecto expansivo de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional en la orientación fiscal general en 2022, al aumentar el gasto en el consumo público de bienes y servicios.
- (17) De acuerdo con las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, en 2023 la orientación de la política fiscal se situaría en el + 1,7 % del PIB, con la hipótesis de

tienen en cuenta las transferencias de efectivo y las prestaciones en especie, como la educación y la asistencia sanitaria.

¹¹ Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Polonia (DO C 304, de 29.7.2021, p. 98).

¹² Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (una falta) de crecimiento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (contractiva).

¹³ Son previsiones de la Comisión. La Comisión aún no ha evaluado el plan de recuperación y resiliencia de Polonia.

¹⁴ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto expansivo de 0,4 puntos porcentuales del PIB, incluidas las transferencias al Banco de Desarrollo Polaco (BGK).

mantenimiento de la política económica¹⁵. Se prevé que en 2023 Polonia siga utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se espera que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE se incremente en 0,1 puntos porcentuales respecto de 2022. Se espera que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto contractivo en la orientación de la política fiscal de 0,3 puntos porcentuales en 2023¹⁶. Al mismo tiempo, se prevé que en 2023 el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tenga un efecto contractivo de 1,4 puntos porcentuales en la orientación fiscal general. Esto incluye el impacto de la eliminación gradual de las medidas para hacer frente al aumento de los precios de la energía (el 0,9 % del PIB) y otros costes relacionados con la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (el 0,2 % del PIB).

- (18) De acuerdo con el Programa de Convergencia de 2022, el déficit público disminuiría gradualmente hasta alcanzar el 3,1 % del PIB en 2024 y el 2,5 % en 2025. Por consiguiente, se prevé que el déficit público se mantenga por debajo del 3 % del PIB en 2025. Sin embargo, no se facilita información sobre las medidas de saneamiento subyacentes previstas. De acuerdo con el Programa, se espera que la ratio de deuda pública sobre el PIB disminuya de aquí a 2025, concretamente hasta el 51 % en 2024 y una nueva reducción hasta el 49,7 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen medios a medio plazo.
- (19) Se espera que, cuando se aplique plenamente la reforma en curso del sistema presupuestario, aumente la eficiencia del gasto abordando las deficiencias persistentes del proceso presupuestario. Entre ellas se incluye la existencia de clasificaciones presupuestarias complejas y obsoletas; un registro subóptimo de la información; la falta de una verdadera planificación a medio plazo y de un aprovechamiento directo de las revisiones del gasto en el proceso presupuestario. Se espera que las finanzas públicas de Polonia afronten presiones para aumentar el gasto a largo plazo, en particular debido al envejecimiento de la población. Estos factores aumentan la necesidad de nuevos instrumentos para reforzar la gestión del gasto, como una evaluación periódica de la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, durante la pandemia, la mayor parte del gasto en medidas relacionadas con la COVID-19 se canalizó a través de un fondo específico gestionado por un banco de desarrollo y a través de un instrumento financiero ajeno al presupuesto. Si bien esto ofreció más flexibilidad a las autoridades a la hora de gestionar los gastos relacionados con la crisis y permitió evitar el incumplimiento de los niveles constitucionales de deuda del Gobierno central, también limitó el control parlamentario del gasto y el acceso público a información oportuna sobre el gasto público.
- (20) Polonia es uno de los países que más rápidamente está envejeciendo de la UE y, a largo plazo, las tendencias demográficas afectarán al sistema de pensiones. El actual sistema de pensiones de contribución definida es equilibrado desde el punto de vista financiero, pero no tiene en cuenta la adecuación de las prestaciones futuras. Sin embargo, debido a la baja edad efectiva de jubilación, al aumento de la esperanza de

¹⁵ Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (una falta) de crecimiento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (contractiva).

¹⁶ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto contractivo de 0,1 puntos porcentuales del PIB.

vida y a otras características del sistema, las futuras prestaciones de pensión pueden disminuir considerablemente en relación con el salario final. Esto significaría que una gran parte de los pensionistas estaría en riesgo de pobreza. El análisis de la Comisión muestra que solo para mantener el nivel actual de prestaciones, Polonia tendría que gastar un 6,7 % adicional de su PIB de aquí a 2070. Los principales retos del sistema de pensiones polaco se refieren a la baja edad efectiva de jubilación y a los regímenes especiales de pensiones (por ejemplo, agricultores, servicios uniformados), que son costosos y favorecen a sus afiliados en comparación con el sistema general.

- (21) Polonia presentó los documentos de programación de la política de cohesión¹⁷ el 15 de diciembre de 2021. De conformidad con el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, Polonia tendrá en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes en la programación de los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027. Este es un requisito esencial para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se reciba de los fondos de la política de cohesión, y al mismo tiempo promover la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre estos fondos y otros instrumentos y fondos de la Unión. La ejecución satisfactoria de los programas de la política de cohesión depende también de que se eliminen los impedimentos a la inversión en apoyo de la transición ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.
- (22) La tasa de desempleo en Polonia está alcanzando mínimos históricos, pero la participación de algunos grupos en el mercado laboral sigue siendo limitada. La tasa de matriculación de niños menores de tres años en guarderías oficiales sigue siendo una de las más bajas de los países de la UE y el limitado acceso a estos servicios impide que las mujeres accedan al mercado laboral. Además, la falta de apoyo a los cuidados de larga duración y una edad de jubilación más baja provocan una salida de mano de obra del mercado. Las disparidades en el mercado laboral también afectan a las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada y las personas poco cualificadas, que registran tasas de empleo inferiores a las respectivas medias de la UE. Aunque en los últimos años puede observarse un descenso constante de los contratos de trabajo atípicos, el empleo con contratos temporales y el trabajo autónomo con bajas cotizaciones sociales siguen afectando a los trabajadores jóvenes y poco cualificados, lo cual aumenta el riesgo de inadecuación de sus futuras pensiones.
- (23) El sistema de educación y formación de Polonia sigue enfrentándose a retos en términos de calidad e inclusión. Estos retos se han visto exacerbados por la pandemia, con períodos prolongados de aprendizaje a distancia. Los profesores, los alumnos y la población en general carecen de cibercapacidades. Al mismo tiempo, los equipos de TIC y la conectividad siguen estando poco disponibles en las escuelas y los hogares con niños. La calidad de la educación inicial recibida por los profesores es insuficiente. Además, los salarios de los profesores son relativamente bajos en comparación con las normas de la OCDE. Esto afecta al atractivo económico de la

¹⁷ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

profesión y, junto con la falta de desarrollo profesional, contribuye a una importante escasez de personal. La gran afluencia de personas desplazadas de Ucrania requiere esfuerzos sustanciales para dar una respuesta adecuada en el ámbito de la educación y la formación. Los importantes desajustes entre las cualificaciones y las necesidades del mercado laboral provocan una escasez de mano de obra, como demuestran las dificultades a las que se enfrentan los empleadores para cubrir los puestos vacantes.

- (24) El gasto global en asistencia sanitaria en relación con el PIB sigue siendo bajo, de solo un 6,5 %, frente a una media del 9,9 % en la UE en 2019. El sistema sanitario polaco depende excesivamente de los hospitales, que sufren una situación financiera deteriorada, una falta de evaluación de la calidad y deficiencias en la gestión. La atención primaria y ambulatoria están infrautilizadas. El escaso atractivo de las profesiones médicas contribuye a la escasez de personal. El número de médicos y enfermeros por cada 1 000 habitantes (2,4 y 5,1, respectivamente) es uno de los más bajos de los Estados miembros de la UE. El sistema de atención primaria carece de personal suficiente y sus servicios están sobrecargados. Su potencial sigue sin aprovecharse, lo cual supone una carga excesiva para los niveles de atención superiores. Aunque los servicios de sanidad electrónica ayudan a abordar algunos de los retos a los que se enfrenta el sistema sanitario, su desarrollo ha sido limitado hasta ahora.
- (25) Una parte significativa del gasto social no tiene en cuenta los distintos niveles de renta, lo cual deja margen para definir mejor a los beneficiarios. Algunos gastos sociales no están específicamente orientados ni sujetos a condiciones de recursos, por ejemplo la prestación única adicional abonada anualmente a los pensionistas. Al mismo tiempo, la cobertura de las prestaciones sociales para las personas que trabajan con arreglo a contratos de Derecho civil es limitada, lo cual hace que este grupo sea más vulnerable. Aunque el porcentaje de población en riesgo de pobreza ha seguido disminuyendo, pasando del 21 % en 2016 al 17 % en 2020, siguen existiendo desafíos. En particular, algunas personas mayores estarán expuestas a un riesgo creciente de pobreza. Esto afectará especialmente a las mujeres debido a que sus carreras profesionales son más cortas, lo cual se traduce en unas futuras prestaciones de pensión más bajas. Una mejor orientación de las prestaciones, por ejemplo mediante una aplicación más común del enfoque basado en los recursos, permitiría un uso más eficiente de los recursos públicos para luchar contra la pobreza y apoyar a los más necesitados.
- (26) Polonia se apoyará cada vez más en la ciencia y la innovación para garantizar un crecimiento económico sostenible y la competitividad a largo plazo. No obstante, a pesar de algunos avances, Polonia va a la zaga en términos de resultados innovadores. El gasto total en I+D es bajo (el 1,39 % del PIB). El gasto en I+D de las empresas sigue estando muy por debajo de la media de la UE (0,87 %) en 2020, y la proporción de empresas innovadoras sigue siendo baja, según la encuesta de la Comunidad sobre la innovación. Polonia ocupa el penúltimo puesto en el cuadro europeo de indicadores de la innovación de 2021 y está clasificada en la última categoría de «Innovadores emergentes». La creciente fragmentación de los actuales instrumentos de apoyo a la investigación perjudica la cooperación entre la ciencia y la empresa, lo que representa un obstáculo clave para reforzar la innovación. Además, las escasas capacidades de gestión y de adopción de tecnologías en las empresas contribuyen a importantes diferencias de productividad entre las pymes y las grandes empresas, lo cual limita la innovación y el crecimiento de la productividad.

- (27) La digitalización se está quedando atrás en Polonia. En particular, los bajos niveles de cibercapacidades dificultan la capacidad de las empresas para invertir en soluciones digitalizadas avanzadas y ascender en la cadena de valor, al tiempo que contribuyen a la escasez de mano de obra y de capacidades. En cuanto a la infraestructura digital, si bien la implantación de la banda ancha fija está aumentando, siguen existiendo grandes retos en el desarrollo de la 5G. En concreto, solo el 34 % de los hogares estaban cubiertos por la tecnología 5G en 2021, es decir, está por debajo de la media de la UE del 65 % y la preparación para la 5G no avanza, ya que aún no se ha asignado el espectro radioeléctrico armonizado para su asignación. Por último, un mayor uso de las tecnologías digitales en la Administración Pública podría mejorar la prestación de servicios del Estado y ayudar a reducir la carga normativa y administrativa innecesaria.
- (28) Un entorno empresarial estable y predecible y un clima de inversión favorable desempeñan un papel importante, tanto en la recuperación económica posterior a la pandemia como en el crecimiento económico sostenible a medio y largo plazo. La independencia, la eficiencia y la calidad del sistema judicial son componentes esenciales a este respecto. En Polonia, el Estado de Derecho se ha deteriorado, y la independencia judicial sigue siendo motivo de grave preocupación, como se desprende de varias sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Además, en 2021 la Comisión inició un procedimiento de infracción contra Polonia a raíz de determinadas sentencias del Tribunal Constitucional de Polonia, que cuestionaban, en particular, la primacía del Derecho de la UE, poniendo en peligro el funcionamiento del ordenamiento jurídico polaco y de la Unión.
- (29) Un entorno normativo sólido y estable es la base para sostener el crecimiento económico y la inversión privada. Sin embargo, el clima de inversión sigue viéndose obstaculizado por un entorno normativo imprevisible y oneroso. Los cambios frecuentes en las leyes clave añaden incertidumbre y costes de cumplimiento a las empresas, debido principalmente a la escasa consulta con las partes interesadas durante el proceso de elaboración de las leyes. La inversión privada en porcentaje del PIB ha ido disminuyendo desde 2016 y es baja (18,5 %) en 2020, muy por debajo de la media de la UE y de sus homólogos regionales. Esto podría limitar el aumento de la productividad y obstaculizar la capacidad de Polonia para sostener el crecimiento económico a largo plazo, sobre todo teniendo en cuenta que el aumento de los costes laborales unitarios está afectando a la competitividad de los costes.
- (30) En respuesta al mandato de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE, según se estableció en la Declaración de Versalles, el plan REPowerEU tiene por objeto eliminar gradualmente, lo antes posible, la dependencia de la Unión Europea respecto de las importaciones de combustibles fósiles rusos. A tal fin, se están determinando, en diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas más adecuados a nivel nacional, regional y de la UE. Estas medidas tienen por objeto reducir la dependencia de los combustibles fósiles en general y desviar de Rusia las importaciones de estos combustibles.
- (31) La combinación energética de Polonia sigue dependiendo en gran medida de los combustibles fósiles, que suministraron el 86 % de su abastecimiento energético en 2020, y el carbón por sí solo representó el 40 % de la combinación. El gas natural representa el 17 % de la combinación energética, mientras que el petróleo representa el 28,9 %, con un aumento de su porcentaje en los últimos años. La tasa de descarbonización de Polonia ha evolucionado lentamente. Hasta 2020, la economía

polaca solo había registrado una reducción del 8 % de las emisiones totales con respecto a 2005¹⁸. La intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de la economía se sitúa un 54 % por encima de la media de la UE. Una política energética revisada y más ambiciosa y una acción específica en los sectores no incluidos en el RCDE son necesarias para avanzar en la reducción de las emisiones en toda la economía. Mientras que Polonia produce alrededor del 80 % del carbón que consume, su dependencia de Rusia, calculada como el porcentaje de las importaciones procedentes de Rusia en relación con el total de las importaciones de carbón, aumentó y alcanzó el 74 % en 2020, frente al 54 % de la media de la UE. En cuanto al petróleo, Polonia depende de proveedores extranjeros para la casi totalidad de su demanda y las importaciones procedentes de Rusia representan el 72 % de la oferta exterior total, frente a una media del 26 % de la UE. La dependencia de Polonia con respecto a Rusia respecto del gas natural se sitúa en el 55 %, frente al 44 % de la media de la UE¹⁹. Se espera que los proyectos de infraestructura en curso y previstos en Polonia y en los países vecinos (incluido el interconector GIPL con Lituania, que estará operativo a partir del 1 de mayo de 2022), cuando vayan acompañados de los correspondientes contratos de suministro, sustituyan sustancialmente la dependencia de Polonia del gas ruso. Se recomienda que las nuevas inversiones en infraestructuras y redes relacionadas con el gas estén preparadas para el futuro, en la medida de lo posible, con el fin de evitar el bloqueo de carbono y activos inmovilizados, así como para facilitar su sostenibilidad a largo plazo mediante la readaptación futura a los combustibles sostenibles. El contrato de suministro de gas a largo plazo de Polonia con la empresa rusa Gazprom expira a finales de 2022 y Polonia no tiene previsto renovarlo. El impacto directo de la suspensión del suministro de gas por parte de Gazprom a partir de abril de 2022 en la seguridad energética de Polonia se ve considerablemente mitigado por el acceso de Polonia a suministros alternativos, tanto dentro como fuera de la UE. Sin embargo, la suspensión requiere una aceleración de los proyectos de diversificación del suministro en curso y previstos, así como una mayor coordinación de nuevas acciones dentro de la UE.

- (32) Un despliegue acelerado de nuevas capacidades de generación de energías renovables es crucial para reducir la dependencia de Polonia de las importaciones de combustibles fósiles y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Los actuales objetivos en materia de energías renovables en el marco de los planes nacionales integrados de energía y clima no son los suficientemente ambiciosos. Sin embargo, existen importantes obstáculos reglamentarios, de procedimiento y administrativos que limitan la implantación de la capacidad renovable y ralentizan la integración de las fuentes de energía renovables en la red. Entre ellas se incluyen normas restrictivas sobre cooperativas energéticas, normas restrictivas y largos procedimientos de concesión de permisos para el desarrollo de la energía eólica terrestre, complejidad e inestabilidad de las normativas fiscales o largos procedimientos de conexión a la red. Las barreras relacionadas con la infraestructura, como la insuficiente capacidad de la red de distribución, también ralentizan la integración de las energías renovables y deben abordarse con incentivos adecuados. Además, la Comunicación REPowerEU ha indicado que el aumento de la producción sostenible de biometano contribuirá a eliminar gradualmente la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos. En

¹⁸ Informe sobre la acción por el clima de la UE (2021).

¹⁹ Eurostat (2020), porcentaje de las importaciones rusas respecto del total de las importaciones de gas natural, petróleo crudo y hulla. Para la media de la EU-27, las importaciones totales se basan en las importaciones de fuera de la EU-27. Para Polonia, el total de las importaciones incluye el comercio dentro de la UE. El petróleo crudo no incluye los productos refinados del petróleo.

este contexto, Polonia tiene margen para utilizar el potencial sin explotar del biometano cumpliendo los criterios de sostenibilidad pertinentes mediante una estrategia adecuada para el establecimiento de un mercado de biometano sostenible y propuestas concretas relativas a su estructura. El biometano sostenible puede emplearse especialmente en la cogeneración de calor y electricidad y de hidrógeno renovable, lo cual podría ayudar a descarbonizar sectores en los que existen dificultades para lograrlo. El plan nacional de renovación de Polonia es una iniciativa importante para sustituir las calderas que contaminan el aire y mejorar la eficiencia energética de los edificios. Sin embargo, este plan podría simplificarse más y orientarse mejor a los hogares con bajos ingresos y a los edificios con peor rendimiento. Además, es posible diseñar mejor las subvenciones para la sustitución de fuentes de calor con el fin de evitar la dependencia del gas y ofrecer mayores incentivos para las renovaciones en profundidad y la implantación de bombas de calor, en consonancia con los objetivos de la Estrategia «Oleada de renovación» y la Comunicación REPowerEU. El importante potencial de ahorro de costes de las mejoras de la eficiencia energética permite el uso de instrumentos financieros reembolsables, que podrían utilizarse para aumentar la tasa de renovación de los edificios residenciales, públicos y comerciales. Esto mejoraría aún más la calidad del aire, aceleraría el ahorro de energía y reduciría la demanda de combustibles fósiles para la calefacción. Para que Polonia se ajuste a los objetivos del paquete «Objetivo 55», será necesario ser más ambicioso en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y en el aumento de las energías renovables y la eficiencia energética.

- (33) El transporte es el segundo sector más contaminante después de la producción de energía y representa alrededor del 70 % del consumo total de petróleo. El transporte por carretera es responsable de la mayor parte de las emisiones sectoriales. Por tanto, es fundamental que se adopten medidas rápidas para descarbonizar la movilidad. Los incentivos a los modos de transporte colectivo, con bajas emisiones de carbono y activos ayudarían en este sentido. Aumentar el atractivo y la accesibilidad del transporte público, también en las zonas rurales, y conectar mejor los suburbios con los centros de las aglomeraciones contribuiría a reducir la contaminación atmosférica, abordar la exclusión y mejorar la calidad de vida. El porcentaje de vehículos de emisión cero de nueva matriculación fue del 0,8 % en 2020, por debajo de la media de la UE del 5,3 %. Debe considerarse la posibilidad de seguir apoyando la adquisición de vehículos eléctricos y de realizar inversiones significativas en la infraestructura de recarga.
- (34) Los objetivos de la estrategia nacional de energía de Polonia deben revisarse al alza en consonancia con el objetivo climático más ambicioso de la UE para 2030. Un marco estratégico sólido, estable y actualizado es fundamental para guiar y estimular la inversión pública y privada en la transición ecológica. Polonia debe considerar este aumento del nivel de ambición para proporcionar seguridad a los inversores y aumentar la previsibilidad del entorno empresarial, acelerando al mismo tiempo su transición energética en consonancia con la Comunicación REPowerEU.
- (35) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad climática y el abandono de los combustibles fósiles generará importantes costes de reestructuración en varios sectores, Polonia puede recurrir al Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión a fin de mitigar el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Además, Polonia puede utilizar el Fondo Social Europeo Plus para mejorar las posibilidades de empleo y reforzar la cohesión social.

- (36) A la luz de la evaluación de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2022 y su dictamen²⁰ se refleja en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA a Polonia que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. Garantizar que, en 2023, el aumento del gasto corriente financiado a nivel nacional se ajuste a una orientación general neutra de la política fiscal, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Estar preparada para ajustar el gasto corriente a la evolución de la situación. Ampliar la inversión pública para las transiciones ecológica y digital y para la seguridad energética, en particular mediante la utilización del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, REPowerEU y otros fondos de la UE. Para el período posterior a 2023, aplicar una política fiscal destinada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo. Mejorar la eficiencia del gasto público, en particular continuando la reforma del proceso presupuestario. Garantizar la adecuación de las futuras prestaciones de jubilación y la sostenibilidad 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.
2. Finalizar sin dilación las negociaciones con la Comisión relativas a los documentos de programación de la política de cohesión para el período 2021-2027 con vistas a iniciar su aplicación.
3. Aumentar la participación en el mercado laboral, en particular mediante la mejora del acceso a los servicios de guardería y a los cuidados de larga duración, y eliminar los obstáculos a formas más permanentes de empleo. Fomentar una educación de calidad y unas capacidades adaptadas al mercado laboral, especialmente a través de la formación de adultos y la mejora de las cibercompetencias. Seleccionar mejor a los beneficiarios de las prestaciones sociales y garantizar el acceso a las personas necesitadas.
4. Mejorar la resiliencia, la accesibilidad y la eficacia del sistema sanitario, en particular proporcionando recursos suficientes para revertir la pirámide de la atención sanitaria y acelerando la implantación de los servicios de sanidad electrónica. Fortalecer la capacidad de innovación de la economía, en particular apoyando a los organismos de investigación y una colaboración más estrecha de estos con las empresas. Seguir mejorando la digitalización de las empresas y de la Administración Pública, en particular mediante el desarrollo de infraestructuras.
5. Mejorar el entorno de inversión, en particular salvaguardando la independencia judicial. Garantizar la eficacia de las consultas públicas y la participación de los interlocutores sociales en el proceso de elaboración de políticas.
6. Reducir la dependencia global de los combustibles fósiles eliminando los obstáculos reglamentarios, administrativos y de infraestructuras para acelerar los permisos y la implantación de fuentes de energía renovables. Reformar las políticas de renovación de edificios y los planes de apoyo para incentivar una mayor eficiencia energética, promover el ahorro de energía y una eliminación gradual más rápida de los combustibles fósiles en la calefacción, así como acelerar la implantación de bombas de calor. Acelerar el cambio modal hacia el transporte público y la movilidad activa y promover una adopción más rápida de los vehículos eléctricos con incentivos e

²⁰ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

inversiones en infraestructuras de recarga. Mejorar la planificación estratégica a largo y medio plazo de la transición ecológica actualizando las políticas energéticas nacionales en consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo y la Comunicación REPowerEU con el fin de proporcionar seguridad a la comunidad empresarial y utilizar de manera eficaz la financiación con vistas a acelerar las inversiones en energías limpias.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente