

Bruselas, 20.5.2020
COM(2020) 554 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Polonia

**Informe elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de
Funcionamiento de la Unión Europea**

INFORME DE LA COMISIÓN

Polonia

Informe elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Dicha cláusula, tal como figura en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica. En su Comunicación, la Comisión compartió con el Consejo su opinión de que, dada la grave recesión económica que se espera como consecuencia de la pandemia de COVID-19, las condiciones actuales permiten activar la cláusula en cuestión. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la valoración de la Comisión. La activación de la cláusula general de salvaguardia permite una desviación temporal de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que ello no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. En cuanto al componente corrector, el Consejo, previa recomendación de la Comisión, puede también decidir adoptar una trayectoria fiscal revisada. La cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; posibilita que los Estados miembros se aparten de los requisitos presupuestarios normalmente aplicables, permitiendo al mismo tiempo a la Comisión y al Consejo tomar las medidas necesarias de coordinación de políticas en el marco del Pacto.

Los datos notificados por las autoridades polacas el 31 de marzo de 2020, y posteriormente validados por Eurostat¹, ponen de manifiesto que, en Polonia, el déficit de las administraciones públicas alcanzó el 0,7 % del PIB en 2019, mientras que la deuda pública bruta se situó en el 46,0 % del PIB. Según los planes del Programa de Convergencia de 2020, el déficit de Polonia ascendería al 8,4 % del PIB en 2020, mientras que la deuda se situaría en el 55,2 % del PIB.

Atendiendo al déficit planificado para 2020, se observan indicios razonables de la existencia de un déficit excesivo tal como se define en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este contexto, la Comisión ha procedido por consiguiente a elaborar el presente informe, que analiza el cumplimiento por parte de Polonia del criterio de déficit establecido en el Tratado. El criterio de deuda puede considerarse satisfecho, ya que la ratio de deuda se sitúa por debajo del valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado. Se han tenido

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>

en cuenta todos los factores pertinentes y se ha tomado debidamente en consideración la gran conmoción económica asociada a la pandemia de COVID-19.

Cuadro 1. Déficit de las administraciones públicas y deuda pública (% del PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Criterio de déficit	Saldo de las administraciones públicas	– 2,4	– 1,5	– 0,2	– 0,7	– 9,5	– 3,8
Criterio de deuda	Deuda pública bruta	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Fuente: Eurostat, previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión.

2. CRITERIO DE DÉFICIT

Según los planes del Programa de Convergencia de 2020, el déficit de las administraciones públicas polacas aumentaría hasta el 8,4 % del PIB en 2020, un porcentaje que es superior y no cercano al valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado.

El exceso planificado para 2020 con respecto a dicho valor de referencia es excepcional, pues es el resultado de una grave recesión económica. Teniendo en cuenta la repercusión de la pandemia de COVID-19 en la economía de Polonia, las previsiones de la primavera de la Comisión indican una contracción del PIB real del 4,3 % para 2020.

El exceso planificado con respecto al valor de referencia establecido en el Tratado no es temporal, atendiendo a las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión, según las cuales el déficit se mantendría por encima del 3 % del PIB en 2021.

En resumen, el déficit planificado para 2020 es superior y no cercano al valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El exceso planificado se considera excepcional, pero no temporal, según la definición del Tratado y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por tanto, el análisis sugiere que, a primera vista, no se cumple el criterio de déficit tal como se define en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97.

3. FACTORES PERTINENTES

Según el artículo 126, apartado 3, del Tratado, si un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de esos criterios o de ambos, la Comisión debe elaborar un informe. Ese informe también debe tener en cuenta «si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro».

Dichos factores se especifican más detalladamente en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, donde también se establece que ha de prestarse la debida consideración «a cualquier otro factor que, en opinión del Estado miembro de que se trate, sea pertinente para evaluar globalmente la observancia de los criterios en materia de déficit y deuda y que el Estado miembro haya puesto en conocimiento del Consejo y de la Comisión».

En la coyuntura actual, un factor clave adicional que debe tenerse en cuenta en relación con 2020 es la repercusión económica de la pandemia de COVID-19, que tiene un efecto muy

notable en la situación presupuestaria y genera mucha incertidumbre sobre las perspectivas. La pandemia también ha dado lugar a la activación de la cláusula general de salvaguardia.

3.1. Pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha provocado una gran conmoción económica que está teniendo una repercusión negativa significativa en toda la Unión Europea. Las consecuencias para el crecimiento del PIB dependerán de la duración tanto de la pandemia como de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales, europeas y mundiales para ralentizar su propagación, proteger las capacidades de producción y apoyar la demanda agregada. Los Estados miembros ya han adoptado o están adoptando medidas presupuestarias para aumentar la capacidad de los sistemas sanitarios y prestar ayuda a las personas y los sectores especialmente afectados. También se han adoptado importantes medidas de apoyo a la liquidez y otras garantías. A reserva de disponer de información más detallada, las autoridades estadísticas competentes deben examinar si esas medidas conllevan un efecto inmediato en el saldo presupuestario de las administraciones públicas o no. Junto con la caída de la actividad económica, dichas medidas contribuirán a aumentar sustancialmente el déficit de las administraciones públicas y la deuda pública.

3.2. Situación económica a medio plazo

El crecimiento económico superó el 4 % en 2019, debido principalmente al sólido comportamiento de la demanda interna. Sin embargo, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión apuntan a una disminución del PIB del 4,3 % en 2020, reflejo de la perturbación de la actividad económica provocada por las medidas de confinamiento y la caída sin precedentes de la demanda externa. De acuerdo con las previsiones, el consumo privado se verá gravemente afectado por el aumento del desempleo, la fuerte caída del crecimiento salarial y la escasa confianza de los consumidores. Se prevé, asimismo, un fuerte descenso de la inversión en 2020. La producción también sufrirá una fuerte caída en el primer semestre del año y se recuperará paulatinamente a partir del tercer trimestre. Estas previsiones se caracterizan por un grado excepcional de incertidumbre en cuanto a la duración de la pandemia y su impacto económico, lo que constituye un factor atenuante en la evaluación del cumplimiento del criterio de déficit por parte de Polonia en 2020.

3.3. Situación presupuestaria a medio plazo

El 13 de julio de 2018, se recomendó a Polonia que garantizara que la tasa de incremento nominal del gasto público primario neto no rebasaría el 4,2 % en 2019 («valor de referencia para el gasto»), lo que correspondía a un ajuste estructural del 0,6 % del PIB². La evaluación global apunta a una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el objetivo a medio plazo en 2019, así como en 2018 y 2019 considerados de manera conjunta.

² Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2018 de Polonia (DO C 320 de 10.9.2018, p. 88).

El Programa de Convergencia proporciona información sobre nuevos gastos sustanciales (impacto fiscal del 3,2 % del PIB en 2020) para contener la pandemia y en apoyo de la economía. Según lo planificado, el gasto más elevado se destina a subsidios para los trabajadores autónomos y los empleados con contratos de trabajo atípicos, que eximen a las empresas del pago de las cotizaciones sociales, así como a subvenciones salariales para determinadas empresas³. El Programa de Convergencia también tiene en cuenta una fuerte disminución de los ingresos públicos desencadenada por la crisis y los efectos cíclicos. En 2021, según el Programa de Convergencia, se prevé un aumento de los ingresos como consecuencia de un repunte de la economía y los factores cíclicos. El Programa de Convergencia no menciona nuevos gastos elevados en apoyo de la economía. El Programa de Convergencia subraya la gran incertidumbre que rodea a estas previsiones, que dependen de la evolución de la pandemia, la extensión y el rigor de las medidas sanitarias, la fortaleza de la recuperación económica, la política del banco central y la situación exterior.

3.4. Otros factores aducidos por Polonia

El 11 de mayo de 2020, las autoridades polacas transmitieron una carta con los factores pertinentes, de conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97. En el análisis expuesto en las secciones precedentes se tratan ya ampliamente los principales factores aducidos por las autoridades. Otro factor no mencionado más arriba es la determinación del Gobierno de reducir el déficit excesivo tan pronto como sea posible. Gracias a la norma de estabilización del gasto, las autoridades planean acercar el déficit al 3 % del PIB en 2021, en el supuesto de que la situación económica no necesite ningún impulso fiscal adicional.

4. CONCLUSIONES

Según los planes del Programa de Convergencia, el déficit de las administraciones públicas de Polonia alcanzaría el 8,4 % del PIB en 2020, un porcentaje que es superior y no cercano al valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El exceso planificado con respecto a dicho valor de referencia se considera excepcional, pero no temporal.

De conformidad con el Tratado y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el presente informe también ha examinado los factores pertinentes. En general, dado que el déficit planificado es muy superior al 3 % del PIB y que el exceso no es temporal, y teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, el análisis sugiere que no se cumple el criterio de déficit definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/1997.

³ El Programa de Convergencia menciona también préstamos a cargo del Fondo de Desarrollo de Polonia por un valor total de 100 000 millones PLN, de los cuales, según lo planificado, se convertirán en subvenciones en torno a 60 000 millones, que no se registrarán como gastos en 2020. Las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión dan por hecho que los importes impagados previstos se registran como transferencias de capital cuando los préstamos se abonan a empresas (es decir, en 2020).